



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea
Número 31 / 2010

La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto

**Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza
en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos
y la Organización de las Naciones Unidas**

Anne van Nistelrooij

2ª edición revisada

CEU Ediciones

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea
Número 31 / 2010

**La cooperación al desarrollo:
un traje a medida para cada contexto**

**Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza
en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos
y la Organización de las Naciones Unidas**

Anne Van Nistelrooij

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Serie *Unión Europea* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

2ª edición revisada, diciembre 2010

© 2009, Anne Van Nistelrooij

© 2009, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-

Depósito legal: M-XXXXX-2010

Índice

1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA	5
1.1. El rompecabezas	5
1.2. La relevancia científica y teórica	5
1.3. Objeto de estudio e hipótesis inicial	6
2. MARCO TEÓRICO	6
2.1. La buena gobernanza	7
2.2. La buena gobernanza, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza	11
2.3. La suficiente buena gobernanza	13
2.4. Apropiación y empoderamiento en el desarrollo	14
2.5. Demanda y oferta	15
2.6. Incentivos y condicionalidad	15
2.7. Fatiga del donante	15
3. ANÁLISIS Y RESULTADOS	15
3.1. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza	16
3.2. Aplicación de las prioridades a un caso real	27
3.3. Comparación con la teoría de la suficiente buena gobernanza	37
4. CONCLUSIONES	43
4.1. Objetivos	43
4.2. Política y voluntad política	43
4.3. Determinar las prioridades	44
4.4. Más investigación	45
BIBLIOGRAFÍA	46

1. Introducción y metodología

1.1. El rompecabezas

Durante la última década se ha puesto de moda el concepto de la buena gobernanza¹. Tanto las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial están convencidos de que sin la buena gobernanza no hay desarrollo. Por eso, muchos donantes han convertido la promoción de la buena gobernanza para los países receptores en una condición para recibir ayuda. Sin embargo, la buena gobernanza es un concepto “contenedor” donde encajan tantas cosas, y a veces los árboles ya no dejan ver el bosque. Además, parece que no todas las medidas de la buena gobernanza tienen relación directa con el crecimiento económico o la reducción de la pobreza. Uno se tiene que preguntar entonces, **¿qué estrategia de la buena gobernanza es más necesaria, más útil y más eficaz en cada situación?**

Merilee Grindle se encarga de analizar justamente esto. En sus trabajos ‘Good Enough Governance’² y ‘Good Enough Governance Revisited’³ defiende la idea de crear una jerarquía en las medidas de promoción de la buena gobernanza, según su utilidad en la reducción de pobreza. También sugiere un marco teórico con el que determinar cuál va a ser esta jerarquía en los diferentes países, con sus diferentes contextos. Como ella misma dice, se trata solo de un punto de partida desde donde seguir con más investigación. En este trabajo de investigación van a analizarse las prioridades para la promoción de la buena gobernanza utilizadas por tres actores destacados en la escena del desarrollo internacional: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas. Para poder comparar mejor, después de un análisis general, se examinan diferentes proyectos que tienen lugar en un mismo país: Guinea.

1.2. La relevancia científica y teórica

La relevancia científica y teórica consiste en ampliar el conocimiento sobre la buena gobernanza, en general, y su relación con la reducción de la pobreza, en especial. Además, supone una aportación al debate sobre las prioridades y la jerarquía de las reformas en la gobernanza. Sometiendo a prueba la teoría en casos reales, podemos ver cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de la teoría, y así podemos refinarla y pulirla más. Aparte de una relevancia científica, el trabajo también tiene su relevancia práctica, ya que trata de un problema muy real y práctico. La pobreza es una realidad que influye en la vida cotidiana de millones

¹ El concepto en inglés es *good governance* y en español se suele traducir de diferentes formas, entre ellas, la buena gobernanza, la gobernalidad, la gestión de recursos públicos y el buen gobierno. Para este trabajo de investigación va a utilizarse buena gobernanza, porque resulta más cercana al *good governance*. También es la terminología usada por la Unión Europea.

² Grindle, M.S. (2004): ‘Good Enough Governance. Poverty Reduction and Reform in Developing Countries’, en: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17 (4), pp. 525-548.

³ Grindle, M.S. (2007): ‘Good Enough Governance Revisited’, en: *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 553-574.

de personas, así que cualquier investigación que pueda contribuir a un mayor conocimiento sobre cómo reducir o eliminar la pobreza tiene su relevancia práctica y social.

Dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen relación directa con el tema: el primero, ‘erradicar la pobreza extrema y el hambre’, y, el octavo, ‘fomentar una asociación mundial para el desarrollo’. Debido a esa relación directa, es muy difícil imaginarse lograr dichos objetivos en un Estado con una mala gobernanza –los objetivos, en general, están basados en políticas específicas y solo se pueden lograr si los Estados tienen la capacidad de implementar esas políticas–.

1.3. Objeto de estudio e hipótesis inicial

El objeto de estudio es poner a prueba la teoría de Grindle (2007) y examinar si ésta se puede aplicar a tres casos reales: proyectos en Guinea de la Unión Europea, de USAID, y del PNUD. Después, se analizan qué medidas son necesarias o tienen prioridad, según la teoría, para mejorar el nivel de gobernanza en los diferentes países y cómo las aplican en la realidad los tres organismos de ayuda al desarrollo en unos proyectos específicos.

En este caso, la hipótesis es: **¿Qué medidas para promover la buena gobernanza tienen prioridad para la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización para las Naciones Unidas?**

Para poder contrastar esta cuestión, se formulan tres preguntas secundarias, que son contestadas a lo largo de este trabajo. Dichas preguntas son:

- 1) ¿Cuáles son las prioridades de la promoción de la buena gobernanza para cada uno de los organismos de ayuda al desarrollo analizados?
- 2) ¿Cómo aplica cada uno de los organismos las prioridades en la realidad, en el caso específico estudiado aquí?
- 3) ¿Son compatibles con la teoría de Grindle las medidas que están tomando los organismos para promover la buena gobernanza?

2. Marco teórico

En esta sección, en primer lugar puede encontrarse una introducción del concepto de la buena gobernanza, y sus definiciones según las diferentes fuentes. Es importante tener claro cuales son los conceptos utilizados en este trabajo, pero hay que tener en cuenta que ni en el mundo académico, ni dentro de la política y las organizaciones que trabajan en materia de desarrollo se ha logrado llegar a un consenso sobre la definición de la buena gobernanza. Por lo tanto, se ofrecen diferentes ideas. Después, se analiza la literatura existente sobre la relación entre la buena gobernanza y el crecimiento económico, y la buena gobernanza y la reducción de pobreza. Luego, se aborda el concepto de la suficiente buena gobernanza, tal y como aparece en los artículos de Merilee Grindle. A continuación, y desde un punto de vista más práctico, se entra en los conceptos de la apropiación y el empoderamiento cuando se habla de programas para promover la buena gobernanza, posteriormente se analizan los conceptos desde el lado de la demanda y de la oferta y, finalmente, se propo-

nen unas ideas básicas sobre los incentivos para mejorar la gobernanza y la fatiga del donante. Estas últimas partes del capítulo teórico sirven para explicar algunos conceptos usados en la promoción de la buena gobernanza y para entender mejor la sección analítica que vendrá después.

2.1. La buena gobernanza

El Banco Mundial define en su página web el concepto de gobernanza de una forma muy vaga: *“the rule of rulers, typically within a given set of rules”*⁴. Sin embargo, en la sección dedicada a la promoción de la buena gobernanza propone una definición más clara: **“El conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país, en pos del bien común. Este concepto incluye: el proceso mediante el cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades; la capacidad del gobierno de gestionar adecuadamente sus recursos y aplicar políticas acertadas; y el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos”**⁵. En la publicación ‘Governance: The World Bank’s Experience’ se explica que la buena gobernanza está encarnada por **“una gestión política predecible, abierta y transparente; una burocracia imbuida de una ética profesional; un ejecutivo de gobierno que rinde cuentas por sus acciones; y una sociedad civil fuerte que participa en los asuntos públicos; y todo comportándose bajo el Estado de Derecho”**⁶.

El Banco Mundial determina cinco dimensiones de la buena gobernanza: la administración del sector público, un sector privado competitivo, la estructura de gobierno, la participación y la voz de la sociedad civil, y la rendición de cuentas política⁷. Aunque obviamente el Banco Mundial se enfoca sobre todo en la gobernanza económica, estas definiciones se pueden usar para otras áreas sin problema.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) distingue tres tipos de gobernanza: económica, política y administrativa. **“La buena gobernanza consiste en la capacidad de un gobierno de administrar los asuntos del país a todos los niveles”**⁸. Ya que esto es tan vago como la definición del Banco Mundial, el PNUD se centra un poco más. La buena gobernanza, según ellos, es **“entre otras cosas participativo, transparente y responsable. Además es efectivo y equitativo, y promociona el Estado de derecho. La buena gobernanza asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas en un consenso amplio en la sociedad, y que las voces de los más pobres y vulnerables son oídas por los gestores políticos sobre la parcelación de fuentes de desarrollo”**⁹. Cabe destacar que el PNUD también reconoce la importancia del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil –aunque luego define la sociedad civil como “individuos y grupos (organizados y no-organizados)”.

El PNUD relaciona la buena gobernanza sobre todo con el desarrollo humano. Piensa que “las instituciones de la gobernanza en las tres áreas (Estado, sociedad civil y sector privado) tienen que ser diseñadas para contribuir al desarrollo humano sostenible estableciendo las circunstancias políticas, legales, económicas y sociales para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la protección medioambiental y la promoción de las muje-

⁴ World Bank, ‘What is Governance’, en: <<http://www1.worldbank.org/mena/governance/Issues-KeyQuestion.htm>> (4 de abril, 2008).

⁵ Banco Mundial, ‘Gobernabilidad y Control de Corrupción’, en: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTAPRENDIZAJE/EXTWBIGOVANTCORINSPA/0,,contentMDK:20779977-menuPK:1745308-pagePK:64168445-piPK:64168309-theSitePK:1745286,00.html#governadilidad>> (6 de junio 2008).

⁶ World Bank (1994): *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington: The World Bank.

⁷ World Bank Public Sector Group (2000): ‘*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*’.

⁸ UNDP, *Good Governance and Sustainable Human Development*, Good Governance Policy Paper, en: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>> (4 de abril, 2008). NB: Traducción propia.

⁹ Ibidem.

res”¹⁰. Define las características de la buena gobernanza con los siguientes términos: a) participación; b) Estado de Derecho; c) transparencia; d) sensibilizado; e) orientado a consensos; f) equidad; g) efectividad y eficacia; h) rendición de cuentas; i) visión estratégica¹¹. Afortunadamente, el PNUD también reconoce que tiene muy altas expectativas. En su explicación de la buena gobernanza en la página web cuenta con que ningún Estado tiene todas las características, y que para Estados que están en situaciones post-crisis o sociedades en proceso de desintegración, lo fundamental no es llegar a todas estas características; lo principal es crear las instituciones básicas de la gobernanza –según el PNUD sólo desde allí se puede pensar en lograr más.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio también hacen referencia a la buena gobernanza. El octavo objetivo es fomentar una asociación mundial para el desarrollo y, según la Organización de Naciones Unidas, esto se puede lograr, entre otras cosas, “fomentando más un sistema financiero y de negocio que esté basado en reglas, fiables y no-discriminadoras, que incluye el buen gobierno, el desarrollo y la reducción de pobreza nacional e internacionalmente”¹².

Según el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por la otra, más conocido como Acuerdo de Cotonú (ciudad donde se firmó en junio del 2000), uno de los cinco pilares en que está basada la relación de asociación entre la Unión Europea y los Países ACP es una dimensión política detallada. Dentro de esta dimensión política se encuentra el diálogo político (que se ha formalizado más con las revisiones de 2005), las políticas de construcción de la paz, prevención y resolución de conflictos, elementos especiales (derechos humanos, democratización y el Estado de Derecho) y, finalmente, también entra la buena gobernanza. La Unión Europea considera su compromiso con la buena gobernanza como “un elemento esencial y positivo de la relación, sujeto a un diálogo regular y un campo para apoyo activo de la Unión (entonces todavía la Comunidad)”¹³. Aunque en el Acuerdo la buena gobernanza no está relacionada de manera directa con la reducción de pobreza, cabe destacar que son dos objetivos importantes para la Unión y unirlos ofrece nuevas posibilidades. Antes, con las diferentes Convenciones de Lomé, la buena gobernanza no entraba en los acuerdos, aunque la dimensión política siempre ha estado presente.

El énfasis en la buena gobernanza no sólo está allí por razones económicas y de desarrollo; la Unión Europea también asegura que tiene su repercusión en los otros aspectos de la política exterior europea, como la promoción de la paz y la seguridad en el mundo¹⁴. Según la Evaluación Temática del apoyo de la Comisión a la buena gobernanza, el concepto de buena gobernanza se convirtió en un asunto político que figura en el orden del día para la Unión Europea por diferentes factores:

“(i) ongoing democratisation and decentralisation processes in partner countries, leading to growing domestic demands for improved governance; (ii) the gradual adoption of more politicized and participatory approaches to development cooperation; (iii) the pressure to show value for money in development assistance; (iv) the use of new aid modalities like budget and sector support; (v) evolving partnership with particular regions (e.g. the European Neighborhood Policy, the new EU Strategy for Africa) emphasizing governance objectives, and; (vi) the emergence of a good governance agenda at global level (which invites donor agencies to also respect principles and practices of good governance in their dealings with third countries)”¹⁵.

¹⁰ UNDP, *Good Governance and Sustainable Human Development*, Good Governance Policy Paper, en: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>> (4 de abril, 2008) NB: Traducción propia.

¹¹ Ibidem. NB: Traducción propia

¹² Ibidem. NB: Traducción propia.

¹³ Overview of the Cotonou agreement <http://ec.europa.eu/development/Geographical/Cotonou/Cotonou2000_en.cfm> (4 de abril 2008).

¹⁴ COM(2006) 421, *Governance in the European Consensus on Development. Towards a Harmonized Approach within the European Union*. p. 20.

¹⁵ *Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance* (2006), volume 1, contract number EVA/80-208.

A pesar de que sólo empezamos a manejar el concepto de la buena gobernanza desde hace algunos años, su contenido no es muy nuevo. Ya hace más de dos siglos, Adam Smith reconoció la importancia de las características de la buena gobernanza, tal y como las reconocemos hoy en día. En su trabajo 'An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations' de 1776, ya explicó que un buen gobierno protege los derechos de la propiedad y mantiene las regulaciones y los impuestos bajos. De hecho, éstas también son las características que se empiezan a usar cuando la buena gobernanza se pone de moda. Sin embargo, hoy en día se ha dejado un poco al margen ese planteamiento meramente técnico y se ha elaborado mucho más el tema añadiendo otras características importantes y también partidarias de la buena gobernanza.

Para entender mejor el concepto de la buena gobernanza, ayuda la explicación de Khan en su trabajo 'Governance, Economic Growth and Development since the 1960s'. Khan habla de diferentes conceptos de la buena gobernanza. Diferencia entre los economistas liberales que suelen defender el concepto tradicional de la buena gobernanza (mantener los mercados eficientes y hacer poco más –están a favor de un gobierno restringido), y economistas institucionales que definen otras características de lo que según ellos significa la buena gobernanza, es decir, mantener las inversiones altas e implementar políticas que apoyen a la formación y a la educación¹⁶. El concepto que defienden los economistas liberales se podría denominar como gobernanza que mejora el mercado (*market-enhancing governance*). Si los gobiernos logran asegurar mercados eficientes, los inversores privados desarrollarán la economía. Los economistas institucionales, no obstante, argumentan que los mercados en países en vías de desarrollo siempre son ineficientes, y ellos dudan hasta qué punto se pueden hacer más eficientes estos mercados, y aunque lo hacen hasta el máximo de sus posibilidades (siempre en el contexto de un país en vías de desarrollo), hasta qué punto el desarrollo de la economía puede depender del mercado. Los economistas institucionales piensan que se necesita, primero, cierto nivel de desarrollo, antes de poder modernizar y hacer eficiente a los mercados lo suficiente. Por tanto, estos economistas creen en una gobernanza que mejora el crecimiento, donde el gobierno no solamente se concentra en hacer más eficientes los mercados, pero también en políticas que aseguran el desarrollo tecnológico y la educación del pueblo. Llegaron a esta conclusión después de hacer estudios cualitativos de algunos países asiáticos, que han crecido explosivamente los últimos años. En los años 80 y 90 del siglo pasado, la visión liberal era dominante, después del proteccionismo y del intervencionismo del Estado en la industrialización y la economía de los años 60 y 70 de ese mismo siglo.

Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton diseñaron un índice de la gobernanza, con seis indicadores agregados, como describen en su trabajo 'Aggregating Governance Indicators'. Estos indicadores son: voz y rendición de cuentas, efectividad del gobierno, estabilidad política y ausencia de violencia, calidad reguladora, Estado de Derecho, y control de corrupción. En su trabajo 'Governance Indicators: Where are we? Where should we be going?' Kaufmann y Kraay argumentan que hacen falta indicadores para medir el nivel de la gobernanza de un Estado y compararlo con otros Estados. Aunque son conscientes de que no todo se puede medir, y lo que sí se puede medir, no necesariamente es (lo más) importante¹⁷. También reconocen que sin ningún indicador es muy difícil evaluar el estado de la gobernanza en que está un país, el cambio en este Estado y lo que provocó el cambio. Usan dos tipos de indicadores: los indicadores *de jure*, que están basados en reglas; y los indicadores *de facto*, que están basados en resultados. Reconocen que "errores de medición están por doquier"; explican que "cada indicador específico, casi por definición, es una medida imperfecta de los conceptos más amplios a que pertenece". Además, "cualquier pregunta de una encuesta tendrá su habitual error de muestreo, y es muy difícil diseñar una descripción adecuada de las leyes y regulaciones relevantes en

¹⁶ Khan, M.H. (2006): 'Governance, Development and Economic Growth since the 1960s: Background Paper for World Economic and Social Survey 2006', pp. 1-2.

¹⁷ Kaufmann, D. y Kraay, A. (2007): 'Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?' *World Bank Policy Research Working Paper 4370*, p.3.

cada escenario”. También tienen en cuenta la posibilidad de desacuerdo entre diferentes encuestados; los expertos pueden tener diferentes puntos de vista sobre el mismo fenómeno en un país especial¹⁸.

Este índice también tiene sus críticos. Quibria, por ejemplo, sugiere en ‘Does governance matter? Yes, no or maybe’, cuando aplica el marco de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton al caso de Asia, que los indicadores definidos por estos autores son demasiado amplios como para poder capturar los matices en la interacción entre la gobernanza y el crecimiento¹⁹. Quibria argumenta que la falta de matiz existe porque los indicadores fueron modelados por economías europeas institucionalizadas y avanzadas.

Según Unsworth la gobernanza tiene dos rasgos principales. Primero, como se refiere a “las reglas, instituciones y sistemas del Estado –el ejecutivo, judicial y legislativo– operan a nivel central y local”, y, segundo, como “el Estado relaciona a ciudadanos individuales, la sociedad civil y el sector privado”²⁰. En el mismo trabajo define la buena gobernanza como “sistemas políticos más democráticos y burocracias weberianas, pero con el énfasis menos en estructuras organizativas formales, que en cómo éstas funcionan en la realidad”²¹. Cabe destacar que en este ensayo, la autora también reconoce la necesidad para los donantes de entender el contexto político e institucional y los impulsos de los actores claves²².

La Comisión Europea distingue en ‘Governance in the European Consensus on Development. Towards a Harmonized Approach within the European Union’, entre gobernanza económica, medioambiental, social, cultural y política. Luego añade que la buena gobernanza incluye:

“(…) respect of human rights and fundamental freedoms (including freedom of expression, information and association); support for democratization processes and the involvement of citizens in choosing and overseeing those who govern them; respect for the rule of law and access for all to an independent justice system; access to information; a government that governs transparently and is accountable to the relevant institutions and to the electorate; human security; management of migration flows; effective institutions, access to basic social services, sustainable management of natural and energy resources and of the environment and the promotion of sustainable economic growth and social cohesion in a climate conducive to private investment”²³.

Cabe destacar que los intelectuales africanos consultados por el Banco Mundial en 1989 se enfocaron en las relaciones entre los Estados y las sociedades como freno para el desarrollo. Estas relaciones tenían tres pilares fundamentales: de desarrollo (en el sentido de que permiten la administración de la economía en una forma que maximiza crecimiento económico, induce cambios estructurales y usa todos los recursos disponibles en una forma responsable y sostenible dentro de condiciones globales extremadamente competitivas), democrático y respetuoso hacia los derechos civiles, y socialmente inclusivo (en el sentido de que proporciona a todos los ciudadanos un nivel de vida decente y una participación completa en los asuntos nacionales)²⁴.

¹⁸ Kaufmann, D. y Kraay, A. (2007): ‘Governance Indicators: Where are We, Where should We Be Going?’ World Bank Policy Research Working Paper 4370, p. 24-25.

¹⁹ Quibria, M.G. (2006): ‘Does Governance Matter? Yes, No or Maybe: Some Evidence from Developing Asia’ en: *Kyklos*, 59 (1), p.111.

²⁰ Unsworth, S. (2005): ‘Focusing Aid on Good Governance: Can Foreign Aid Instruments Be Used to Enhance Good Governance in Recipient Countries?’ *Global Economic Governance Working Paper 2005/18*, p. 3. N.B.: traducción propia.

²¹ *Ibidem*, p. 3. N.B.: traducción propia.

²² *Ibidem*, p. 6. N.B.: traducción propia.

²³ COM (2006) 421, op. cit., p. 5.

²⁴ Mkandawire, T. (2007): ‘Good governance’: the itinerary of an idea’, en: *Development in Practice*, 17 (4-5), p. 680.

2.2. La buena gobernanza, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

Kaufmann y Kraay explican en su trabajo 'Causality in Which Way? Evidence for the World, In Brief', la correlación entre la buena gobernanza y los ingresos per cápita. Usan tres de los seis indicadores del Banco Mundial de la buena gobernanza: control de la corrupción, Estado de Derecho, y voz y rendición de cuentas. Los otros indicadores son: efectividad de gobierno, calidad reguladora y estabilidad política. Estos autores argumentan que una de las causas a largo plazo del crecimiento económico es la calidad de las instituciones. Han querido determinar la dirección de la correlación, ya que la lógica nos cuenta que países más desarrollados también tienen más posibilidades de mejorar su nivel de gobernanza. En su estudio cuestionan esta lógica, y encuentran que no hay una relación positiva. Concluyen dos cosas: la buena gobernanza no aparecerá automáticamente cuando un país se desarrolla económicamente, y tampoco habrá entonces un círculo virtuoso en que la buena gobernanza provoca crecimiento económico, que a su vez provoca la buena gobernanza, etcétera. Por eso concluyen que las intervenciones en países que no tienen cierto nivel de gobernanza son imprescindibles. Además, destacan la importancia particular de la transparencia y los mecanismos de expresión participativa como próximo paso en los programas de la promoción de la buena gobernanza.

En el trabajo 'Growth Without Governance' de los mismos autores, muestran que existe un fuerte efecto causal positivo de mejor nivel de gobernanza hacia ingresos per cápita más altos y un efecto causal débil y hasta negativo en la dirección opuesta: de altos ingresos per cápita hacia la gobernanza²⁵. Esto implica que el crecimiento económico y el crecimiento de los ingresos per cápita no necesariamente provocan un mejor nivel de gobernanza. Varios países del sudeste asiático y latinoamérica ya nos han enseñado que esto es verdad. En segundo lugar, también implica que no es probable que un círculo virtuoso (en que crecimiento de ingresos causa mejor gobernanza, que a su vez causa crecimiento de ingresos, etcétera) se establezca. Los autores miden el nivel de la gobernanza a través de seis parámetros: i) expresión y rendición de cuentas; ii) estabilidad política; iii) efectividad de gobierno; iv) calidad regulatoria; v) Estado de Derecho y; vi) control de corrupción. En 'Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2002', Kaufmann, Kraay y Mastruzzi complementan el parámetro de estabilidad política con la "ausencia de violencia".

Usando los datos de Collier y Dollar²⁶, Sharma explica en su trabajo 'The Encouraging Truth About Foreign Aid', que la ayuda a los países en vías de desarrollo puede funcionar cuando éstos tienen cierto nivel de buena gobernanza. Conociendo estos datos, luego defiende que la asistencia económica sólo se debería dar a países que ya están implementando medidas para mejorar su nivel de gobernanza y llegan a tener buena gobernanza²⁷.

En el mismo trabajo ya mencionado, Qubria investigó la relación entre la buena gobernanza y el crecimiento económico en Asia y encontró que las economías mejor desarrolladas y más avanzadas puntúan mal en el índice de buena gobernanza determinado por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón, mientras que los países con buenos resultados en este índice se quedan atrás en términos de crecimiento económico. Esto nos enseña que no todos los indicadores de la buena gobernanza sirven para reducir la pobreza. Es una señal de que no es necesario promover cualquiera de los indicadores de buena gobernanza de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón para obtener resultados económicos. Aunque desde una perspectiva ética todas las características parecen de-

²⁵ Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002): 'Governance Without Growth' *World Bank Policy Research Working Paper* 2928.

²⁶ Collier, P. y Dollar, D. (2002): 'Aid Allocation and Poverty Reduction', en: *European Economic Review*, 45 (1), pp. 1-26.

²⁷ Sharma, S. (2005): 'The Encouraging Truth About Foreign Aid', en: *Challenge*, 48 (4), pp. 11-25.

seables, dado las limitaciones de tiempo y medios, merece la pena determinar una jerarquía como pretende hacer Grindle.

Collier y Dollar explican en su obra 'Aid Allocation Effectiveness: What have we learnt?', que una política buena, en el sentido clásico, como lo formula el Banco Mundial, tiene una importancia directa en el crecimiento económico²⁸. Además, una mejor política incrementa el retorno de la ayuda. Por esto, defienden la idea de concentrarse en países con buenas políticas y un nivel alto de pobreza, ya que estos son los países que más se benefician y aprovechan de la ayuda al desarrollo. Esta idea es muy parecida a la de Sharma.

Aunque tradicionalmente la ayuda al desarrollo se medía por el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), éste criterio se ha desplazado en los últimos años hacia conceptos vinculados a la reducción de la pobreza. Mosley, Hudson y Verschoor explican en 'Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'', que es probable que la desigualdad dentro de un país tenga un efecto negativo en el ritmo del crecimiento económico y en el modo en que los pobres se benefician de él. A su vez, también es probable que la corrupción afecte negativamente a la eficacia de los gastos públicos, y a los sectores que tradicionalmente más benefician a los pobres: atención médica básica, educación primaria, agua y saneamiento, vías rurales y servicios de extensión agrícolas²⁹. Además, encuentran que la pobreza no se reduce siempre con un dos por ciento extra por cada tanto por ciento extra de crecimiento económico, como Collier y Dollar defendieron anteriormente, sino que en países con gran desigualdad (un coeficiente de 43% o más en el índice GINI) tiene una elasticidad de 0,45: por cada tanto por ciento extra de crecimiento económico la pobreza se reduce un 0,45%. Aparte de la desigualdad y la corrupción, según Mosley, Hudson y Verschoor también el crecimiento económico y las prioridades de gasto público influyen en el nivel de pobreza.

En el trabajo 'Governance and Development' de 2003, la Comisión Europea dedica una sección a la reducción de pobreza. En esa sección explica que en muchos países en vías de desarrollo la reducción de la pobreza depende mayoritariamente de si las instituciones públicas son capaces o no de ejecutar las siguientes funciones, de forma eficiente y responsable:

- Permitir a la gente pobre elevar su estándar de vida y fortalecer su capacidad de aumentar sus ingresos y activos;
- Asegurar su acceso a los servicios públicos;
- Garantizar la seguridad de la gente y su acceso a medidas de reclamación de indemnizaciones, así como proteger y promover sus derechos.

El empoderamiento de los grupos pobres marginados puede ser instrumental en la reducción de la pobreza. Además, pone énfasis en la importancia de la participación para asegurar equidad intergeneracional realizada (basada en el desarrollo sostenible). A la luz de esto, la Comisión insiste en la educación, la formación y el acceso a la tecnología informática³⁰.

²⁸ Collier, P. y Dollar, D. (2004): 'Development Effectiveness: What have we learnt?' en: *The Economic Journal*, 114 (june), p. 246.

²⁹ Mosley, P., Hudson, J. y Verschoor, A. (2004): 'Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'' en: *The Economic Journal*, 114 (june), p.224.

³⁰ COM (2003) 615 *Governance and Development*, pp. 5-6

2.3. La suficiente buena gobernanza

En su artículo de 2004, Grindle argumenta que casi todos los aspectos del Estado y de la sociedad civil entran en el concepto de la buena gobernanza. Según esta autora, existe una gran variedad de cosas que son necesarias para llegar a esta buena gobernanza, aunque no hay consenso sobre qué es clave y qué es secundario. Su artículo introduce el concepto de “suficiente buena gobernanza” (*good enough governance*), que define como “*a condition of minimally acceptable government performance and civil society engagement that does not significantly hinder economic and political development and that permits poverty reduction initiatives to go forward*”³¹. Grindle empieza con este concepto por una razón muy práctica: es muy difícil para los Estados pobres obtener todas las características de la buena gobernanza y, por eso, esta autora argumenta que es razonable que los Estados definan una lista de prioridades a seguir, para primero eliminar la pobreza y provocar crecimiento o desarrollo económico. Además, dice que es obvio que estas prioridades son diferentes según los países.

Grindle argumenta que esto puede provocar un conflicto entre los diferentes grupos de interés: políticos, donantes, pobres y ricos, por ejemplo. También destaca la diferencia entre cambios altamente visibles (recoger basura en los barrios, más seguridad en los mercados) y cambios menos visibles y políticamente ambiciosos. Habla del peligro de pérdida de credibilidad cuando los políticos prometen cambios ambiciosos, como por ejemplo, la promesa de establecer la paz en Colombia. En su conclusión, Grindle propone cinco estrategias a adoptar para reducir la agenda de la proporcionalidad de la buena gobernanza³². Propone más investigación para determinar: qué es exactamente la suficiente buena gobernanza; cuáles son los cambios básicos para los Estados; qué cambios tienen relación con la reducción de la pobreza; determinar las prioridades de forma estratégica, y determinar qué está funcionando (suficientemente) bien para extraer las conclusiones y aprender de ello.

Tres años después de la publicación de ‘Good enough governance’ Grindle publica una nueva versión: ‘Good enough governance revisited’. En este artículo explica con más precisión qué se puede entender por suficiente buena gobernanza. Comenta que existen muchas definiciones diferentes de la gobernanza, en general, y de la buena gobernanza, en particular, como también habíamos leído en el último artículo, pero, sin embargo, todas ellas tienen en común la importancia que dan a las instituciones. De nuevo habla sobre la tensión entre lo normativo de la buena gobernanza (todo lo que debería ser) y lo práctico de lo que necesita cambiarse primero. También discute las diferentes conclusiones entre estudios con gran número de casos que comparan diferentes países (*cross-national*), los cuales normalmente encuentran una correlación significativa entre la buena gobernanza y el desarrollo; y estudios de un solo país o un pequeño número de casos (*case studies*), que suelen encontrar sólo un par de cambios institucionales que son imprescindibles para el desarrollo³³. Además, comenta los estudios que dan por descontado que la buena gobernanza es importante y de allí analizan los factores que pueden detener o frenar la práctica de la buena gobernanza, como por ejemplo el SIDA o la dependencia de los donantes.

Según Grindle, la primera pregunta que hay que hacer es: “¿qué fundamentos hay para empezar a construir?”, reconociendo que los países están en diferentes fases de desarrollo gubernamental y, por lo tanto, necesitan diferentes estrategias. Siguiendo la tipología de Mick Moore define cinco tipos diferentes de Estados: Estados fallidos, Gobiernos personalistas, Estados mínimamente institucionalizados, Estados institucionalizados no

³¹ Grindle, M.S. (2004): op. cit. p. 526.

³² Ibidem. p. 542.

³³ Grindle, M.S. (2007): op. cit. p. 559.

competitivos, y Estados institucionalizados competitivos. Se explican sus características, la estabilidad institucional, la capacidad organizativa, el nivel de legitimidad y los tipos de política en la práctica³⁴. Basándose en este marco analítico define luego las posibilidades para los diferentes Estados; así como los cambios para mejorar el nivel de la gobernanza y relaciona los diferentes tipos de Estados con diferentes cambios prioritarios³⁵. Además, defiende la idea de que los Estados tienen que definir el nivel de dificultad de las intervenciones, y da un ejemplo gráfico de cómo hacerlo³⁶. Concluye que para los Estados que tienen poca base inicial, es más difícil mejorar su nivel de gobernanza –reconoce que es muy cínico que los que más necesitan las mejoras, lo tengan más difícil–.

2.4. Apropiación y empoderamiento en el desarrollo

La apropiación en la cooperación al desarrollo se refiere a la medida en que el receptor de esta ayuda siente su proyecto como algo propio. La lógica común nos cuenta que cuanto más se sienten involucrados todos los actores, hay más posibilidad de éxito. Es especialmente importante la apropiación de los compromisos y los temas, para que el cambio sea sostenible y no vuelva a la situación anterior a la intervención una vez que el donante se marche. La Unión Europea, en la Comunicación de la Comisión ‘Governance in the European Consensus of Development. Towards a Harmonized Approach Within the European Union’, destaca que es importante implementar los procesos de mejora del nivel de gobernanza sobre una base de asociación y a través del diálogo³⁷. A la luz de esas ideas, la Comisión dice que una situación de apropiación es imprescindible, no se puede imponer el proceso desde fuera, y que el diálogo es mejor instrumento que las sanciones. La apropiación también tiene un vínculo importante con las aproximaciones específicas para los diferentes países: si un país tiene una aproximación que está en concordancia con sus propias necesidades, es más probable que se lo apropie.

El empoderamiento (derivado del inglés *empowerment*) quiere decir el hacerse capaz de tomar el control de la situación. Esto se trata tanto cuando se habla de un individuo que toma control de su situación personal y tiene la capacidad de mejorarla, como cuando se refiere a un grupo en minoría o marginado en una sociedad, que obtiene poder político y así puede controlar y mejorar su situación. Seguir esta explicación, como lo explica la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) “implica romper con la idea de que el individuo es un ser pasivo, para pasar a convertirse en un actor legítimo del desarrollo”³⁸. Igual que pasa con la buena gobernanza, no existe una definición única y fija de lo que es el empoderamiento, pero parece que sí existe un acuerdo común de la importancia que tiene. Normalmente los grupos pobres no tienen mucho poder para cambiar su situación, a veces no tienen capacidad significativa de negociación para demandar mejoras de los gobiernos o de las instituciones, a veces no tienen acceso a las estructuras políticas que les afectan y, en otras ocasiones, no tienen control sobre la distribución de los recursos. En este trabajo nos limitamos a esta definición, que también será usada en los análisis, pero somos conscientes del debate que existe sobre el empoderamiento y de los diferentes puntos de vista, con sus diferentes énfasis, sobre este concepto.

³⁴ Grindle, M.S. (2007): op. cit. p. 564, Table 2.

³⁵ Ibidem, p. 565, Table 3.

³⁶ Ibidem, p. 568, Table 6.

³⁷ COM (2006) 421, op. cit., p. 6

³⁸ FRIDE (2006): ‘El Empoderamiento’, en: *Desarrollo en Contexto*, mayo (1), p. 2.

2.5. Demanda y oferta

Como cualquier transacción entre dos o más partes, los esfuerzos para mejorar el nivel de gobernanza también tienen su lado de demanda y de oferta. La demanda se refiere al receptor de ayuda y la oferta al donante. Es importante que concuerden la demanda y la oferta. Cuando la oferta de un donante en el terreno de reformas de gobernanza es más ambiciosa o exigente que lo que demanda la sociedad, es muy improbable que los objetivos sean logrados y el proyecto tenga éxito.

2.6. Incentivos y condicionalidad

Los Estados pueden tener diferentes razones para mejorar su nivel de gobernanza. Se puede pensar en la atracción que puedan tener Estados con un mejor nivel de gobernanza, y el éxito económico de éstos. En ese caso, es un *soft power* que influye sobre los Estados y sus dirigentes. En otros casos (quizás cuando los dirigentes aprovechan del *status quo*) puede que las organizaciones internacionales necesiten crear incentivos para convencer a los Estados en mejorar su nivel de gobernanza. Neumayer defiende, por ejemplo, la idea de reducir las deudas a Estados que consigan mejorar su nivel de gobernanza en los campos de la rendición de cuentas, el respeto a los derechos democráticos y se abstengan de imponer cargos a las empresas. Otra forma de influir en la mejora de la gobernanza en los Estados puede ser la condicionalidad. En 'Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives' Ethier concluye que la condicionalidad es más efectiva que los incentivos, comparando la promoción de la democracia en los solicitantes y los receptores de ayuda al desarrollo para la democracia de la Unión Europea.

2.7. Fatiga del donante

Después de unas décadas de ayuda al desarrollo ha emergido un fenómeno conocido como la fatiga del donante que afecta tanto a donantes individuales que apoyan organizaciones privadas, como a los gobiernos que pagan los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas. En la aldea global en que vivimos sabemos lo que está pasando al otro lado del mundo, y esto sin duda ha provocado más ayudas e intervenciones; ya no somos responsables solamente de nuestro alrededor, sino de todo el mundo, que está afectado por la guerra, la pobreza o las catástrofes. Puede que con tanta información y tantas organizaciones compitiendo por los euros y dolares de los adinerados del mundo, éstos se cansen o ya no sepan qué destinatario los merece más, ni cuál saca más provecho de su ayuda económica. Comparable a esto, hubo un sinfín de teorías e ideas nuevas sobre cuál era la última panacea para terminar con la pobreza en el mundo. Aunque con cada nueva teoría hay personas y organizaciones entusiastas, dispuestas a darlo todo para hacer un cambio, después de unas décadas, ha sido claro que no se ha encontrado todavía la fórmula milagrosa. Esto puede hacer que con cada nueva teoría, como la de la buena gobernanza que tratamos aquí, haya menos gente dispuesta a invertir en su aplicación a la realidad.

3. Análisis y resultados

Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas están preocupados por la promoción de la buena gobernanza. Aunque en algunos terrenos coinciden sobre las prioridades, en otros tienen diferentes puntos de partida. En este capítulo primero se examinan cuáles son las priorida-

des de la promoción de la buena gobernanza para cada uno de los tres organismos. A continuación se analiza un caso concreto: el caso de Guinea y los esfuerzos y estrategias de la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas en este país en el período de 2000 a 2008, para ver cómo se traducen las ideas generales de la promoción de la buena gobernanza a un caso específico. Finalmente, se comparan las estrategias perseguidas por estos tres Organismos con la teoría de la suficiente buena gobernanza y su propuesta de establecer una jerarquía en las reformas de la gobernanza. Las tres secciones del capítulo coinciden con las tres preguntas secundarias que se realizaron al principio del documento.

3.1. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza

3.1.1. De la Unión Europea

3.1.1.1. Los países ACP

El Acuerdo de Cotonou fue firmado el 21 de junio de 2000 y reemplaza los acuerdos anteriores de Lomé. El texto empieza con la explicación de los objetivos del Acuerdo, que son la promoción y la aceleración del desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, la contribución a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. El mayor énfasis de este acuerdo se pone en el objetivo de la reducción y erradicación de la pobreza³⁹. Más adelante, el artículo 7 del capítulo 2, parte 1, trata sobre la estimulación de la participación de la sociedad civil en el desarrollo, mientras el artículo 8 se centra en el diálogo político. Este diálogo puede contribuir a la protección de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de Derecho y, finalmente, la buena gobernanza. En el artículo 9 del mismo capítulo se elabora más este concepto, cuando se destaca la importancia del respeto a las “libertades fundamentales”, como lo son “el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de Derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos políticos”⁴⁰. En el Acuerdo de Cotonou la promoción de la democracia es un elemento indispensable, el entorno político democrático se discute explícitamente en el Artículo 10 del capítulo 2 y se menciona a lo largo de todo el Acuerdo.

En el mismo documento se explica más adelante lo que entienden los Estados que han firmado el Acuerdo por la buena gobernanza: **“la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero”**⁴¹. A partir de esta definición, se plantea incluso que la buena gobernanza es el fundamento de la asociación entre la Unión Europea y los Países ACP. Aunque en los ámbitos de apoyo no se menciona la buena gobernanza (solamente el desarrollo económico, el desarrollo social y humano y la cooperación e integración regionales), ésta es una de las cuestiones que luego serán discutidas. En el artículo 33 del capítulo 2, parte 3, podemos leer las ideas sobre el desarrollo institucional y la capacidad dentro del marco de la relación de asociación entre la Unión Europea y los Países ACP. Aquí se distingue entre cuatro diferentes tipos de fortalecimiento institucional: el primero tiene su foco en el desarrollo de las estructuras, las instituciones y los procedimientos; el segundo trata de la lucha contra la corrupción; el tercero de la reforma, la racionalización y la modernización del sector público; y el cuarto finalmente habla de los compromisos de la Unión Europea para ayudar a

³⁹ *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra*. Cotonou, Benin: 23 de junio 2000 (Revisión: 25 de junio 2005), p. 7.

⁴⁰ Acuerdo de Cotonou, p. 15.

⁴¹ *Ibidem*, p. 16.

reestablecer y aumentar la capacidad crítica del sector público, y a apoyar a aquellas instituciones necesarias para una economía de mercado⁴². Además, en la parte 4 del documento se explica cómo va a tener lugar la cooperación para la financiación del desarrollo. Aquí, en diferentes capítulos se hace referencia a la posibilidad de recibir ayuda para el fortalecimiento institucional y promover otros aspectos de la buena gobernanza.

La asociación entre la Unión Europea y los Países ACP se basa en cinco pilares interdependientes:

1. El refuerzo de la dimensión política de las relaciones entre los Estados ACP y la UE;
2. El fomento de los métodos participativos, la apertura a la sociedad civil, al sector privado y a los otros agentes no estatales;
3. Las estrategias de desarrollo y la concentración en el objetivo de reducir la pobreza y, en particular, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
4. La creación de un nuevo marco de cooperación económica y comercial y;
5. La reforma de la cooperación financiera (racionalización de los instrumentos financieros y del sistema de programación evolutiva)⁴³.

Aquí vemos claramente que los primeros dos pilares tienen su vínculo con la buena gobernanza, pero también el tercer pilar se relaciona con ella –como hemos visto en la página 8 de este trabajo, para lograr el octavo objetivo (fomentar una asociación mundial para el desarrollo) se debe promover la buena gobernanza. Además, como hemos visto en la sección de teoría, muchos expertos están convencidos de que la buena gobernanza causa o promueve el desarrollo económico. De esta forma, también el primer objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre) tiene su relación con la buena gobernanza. La Unión Europea piensa lo mismo, ya que para obtener resultados en el marco del tercer pilar, siempre tiene en mente los tres aspectos temáticos y transversales que hemos visto en el Acuerdo de Cotonou – uno de ellos, el desarrollo institucional y el refuerzo de las capacidades del Estado.

Aunque a primera vista no lo parece, el último pilar también tiene un compromiso con la buena gobernanza. La asistencia financiera ya no es un derecho automático, sino que la Unión Europea la concede en función de “una evaluación de las necesidades y los resultados basada en criterios negociados entre los Estados ACP y la Comunidad. Dichos criterios reflejan los objetivos principales de la asociación, como son el desarrollo de la reforma institucional [y] la reducción de la pobreza”⁴⁴. Podemos, entonces, concluir que cuatro de los cinco pilares tienen una relación obvia con la buena gobernanza.

Es importante que los Países ACP respeten las normas de la buena gobernanza, porque bajo el Acuerdo de Cotonou la ayuda puede ser suspendida cuando existen pruebas de infracciones serias del Acuerdo. Además, existen medidas nuevas para evitar que el dinero de los impuestos se use para el ejército y otros fines milita-

⁴² Acuerdo de Cotonou, pp. 49 – 51.

⁴³ Unión Europea (2007), ‘Acuerdo de Cotonú’, en: <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12101.htm>> (23 de mayo, 2008).

⁴⁴ Ibidem.

res⁴⁵. Para el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) –el órgano que maneja la gran mayoría de los fondos para la cooperación con los Países ACP– los derechos humanos y la democracia también son unas de las prioridades para determinar la asignación de fondos, ambos aspectos de la buena gobernanza. Otra novedad del Acuerdo de Cotonou es que permite ahora una cooperación con actores de la sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). El fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores no estatales también es una reforma de gobernanza.

3.1.1.2. La relación Euro-Africana

La Unión Europea no solamente maneja sus relaciones con África a través de la asociación ACP. Históricamente, la Unión ha hecho una división entre los países del Norte de África, que están cerca del Mar Mediterráneo, y los países Subsaharianos (que son miembros del ACP). No obstante, desde hace algunos años, la Unión trabaja en África con el objetivo de crear una asociación estratégica con el continente completo. En la primera Cumbre entre la Unión Europea y África, de abril de 2000, en El Cairo, se ha determinado que el plan de apoyo necesita enfocarse sobre todo en seis grandes áreas. Dos de ellas tienen un contenido relacionado con la buena gobernanza: el respeto y la protección de los derechos humanos, los fundamentos e instituciones democráticos, el Estado de Derecho, como también la buena gobernanza y la consolidación de la paz, la prevención, la contención y solución de conflictos en África. Dentro de este amplio marco, se presta una especial atención (entre otras cosas) a la prevención y la solución de conflictos y a los derechos humanos y la democracia⁴⁶.

En el documento de ‘La Asociación Estratégica de África y la Unión Europea’ (el marco político-teórico de la asociación entre los dos continentes a largo plazo) resalta inmediatamente que los principios fundamentales que guiarán esta asociación son, entre otros, la apropiación, la responsabilidad compartida y el respeto por los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho⁴⁷, todos obviamente características de la buena gobernanza. Esta asociación estratégica tiene cuatro objetivos principales y merece la pena resaltar que aunque solo uno de ellos promueve en concreto la buena gobernanza –junto con los derechos humanos (los otros son: paz y seguridad, comercio e integración regional, y temas claves del desarrollo), la promoción de la buena gobernanza está mencionada en cada uno de los objetivos. Éstos se refieren, por ejemplo, al fortalecimiento institucional, la gobernanza democrática, las instituciones fuertes, legítimas y representativas, como también el empoderamiento de actores no estatales. Como hemos visto en la sección de teoría, cada uno de estos objetivos o fines para lograr objetivos más ambiciosos, son aspectos de la buena gobernanza.

En el punto de la buena gobernanza y los derechos humanos, están de acuerdo la Unión Europea y África en que necesitan promover los valores de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Además, el diálogo entre los dos debe de estar abierto para discutir todos los aspectos de la buena gobernanza y mencionan, como ejemplo, los derechos humanos, los derechos de los niños, la igualdad de género, los principios democráticos, el Estado de Derecho, el gobierno local, la gestión de los recursos naturales, la gestión transparente y responsable de los fondos públicos, el desarrollo y la reforma institucional, la seguridad humana, la reforma del sector de seguridad, la lucha contra la corrupción, la responsabilidad social corporativa y la construcción institucional y el desarrollo⁴⁸.

⁴⁵ Comisión Europea (2002): ‘the European Development Fund in a Few Words’, p. 13.

⁴⁶ La Unión Europea, Partnerschap EU Afrika, en: <<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/r12106.htm>> (20 de abril 2008).

⁴⁷ La Unión Europea y la Unión Africana (2007): ‘*The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*’, p. 2.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 7.

En la práctica, según el primer plan de acción que abarca del 2008 al 2010, las acciones tomadas serán las de mejorar el diálogo a nivel global y en foros internacionales, la promoción del Mecanismo Africano de Revisión entre Iguales (*African Peer Review Mechanism*) y el apoyo para la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza, y fortalecer la cooperación en el terreno de los bienes culturales⁴⁹. Estos consejos prácticos, en realidad, tan prácticos no son; son tan amplios y vagos que todavía no se sabe cómo exactamente se van a lograr los objetivos de forma concreta. Tanto las acciones para la promoción de la buena gobernanza como el resto son igual de vagas. Sin embargo, más adelante en el documento se encuentran unos consejos más concretos y precisos. En el caso de la buena gobernanza, los objetivos concretos se dividen en tres acciones. Los objetivos de la mejora del diálogo se pueden resumir como más cooperación. Los objetivos de la promoción del Mecanismo Africano de Revisión entre Iguales y el apoyo para la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza promueven una arquitectura gubernamental africana más eficaz, capacidades más fuertes para combatir la corrupción, servicios públicos más eficaces y efectivos en África y mejorar la sensibilización en África sobre el proceso del Mecanismo Africano de Revisión entre Iguales. El objetivo del fortalecimiento de la cooperación en el terreno de los bienes culturales significa una mayor cooperación en este terreno y una cooperación más amplia para incluir otros temas culturales⁵⁰. Cada uno de los subtemas también tiene sus acciones para lograr estos objetivos y están definidos los actores.

3.1.1.3. La Oficina de Cooperación Europeaid

Según la Unión Europea, existen diferentes dimensiones del concepto de la buena gobernanza como, por ejemplo, política, económica, social, cultural y medioambiental. Además, la Unión Europea reconoce la importancia de adaptar el apoyo de la Unión a las diferentes situaciones de los diferentes países.

En la práctica de la Agencia Europea para la Cooperación al Desarrollo, para la cuestión de apropiación, la Unión Europea ha identificado varias áreas claves de intervención. La primera es el apoyo a la democratización. La segunda es la promoción y protección de los derechos humanos. Luego vienen, además, el apoyo a todo esfuerzo para fortalecer el Estado de Derecho y la administración de justicia; mejorar el papel de la sociedad civil y los actores no estatales; ayudar a reformar la administración pública, los servicios civiles y los gobiernos locales. En cualquier área, la Unión Europea quiere asegurar que los programas que financia contribuyan a la lucha contra la corrupción y la prevención de conflictos⁵¹. La corrupción, además, la intenta combatir comprometiendo los sectores públicos y privados y otros actores no estatales en el lado de la oferta. Aparte de esto, apoya iniciativas nacionales e internacionales del lado de la demanda. Para prevenir conflictos, la Unión Europea intenta crear, restaurar o consolidar la estabilidad estructural de un país, eliminando las causas principales de conflicto.

Las diferentes aproximaciones de la Comisión Europea para promover la buena gobernanza en los países terceros son el apoyo a intervenciones específicas y la corriente dominante de la gobernanza en otras áreas de cooperación, para asegurar que todos los proyectos sean diseñados e implementados teniendo en mente los principios de la gobernanza democrática. Un componente clave, además, es fortalecer a los actores no estatales. En los años 2004 y 2005 casi tres mil millones de euros han sido destinados a promover la buena gobernanza en los países asociados. Esto equivale a un 17,5% de la ayuda al desarrollo⁵².

⁴⁹ La Unión Europea y la Unión Africana (2007): op. cit.

⁵⁰ Ibidem, p. 36 – 41.

⁵¹ Europe Aid, 'promoting good governance', <http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/governance/index_en.htm> (30 de junio, 2008).

⁵² Ibidem.

Llama la atención que la Unión Europea identifique el apoyo a la democratización y la promoción y la protección de los derechos humanos como áreas principales de la promoción de la buena gobernanza –es un tema que siempre reaparece y, además, parece que en los documentos de la Unión, la buena gobernanza automáticamente está relacionada con los derechos humanos, como si fuera un único paquete. No obstante, la democratización y la protección de derechos humanos no tienen necesariamente un vínculo directo con el crecimiento económico o la reducción de la pobreza, como hemos visto en la sección teórica de este trabajo. El fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción son temas muy importantes. Todos estos temas también vienen incluidos en los planes europeos de promoción de la buena gobernanza en los países ACP, aunque parece que en un segundo plano. Sería interesante analizar si la Unión Europea de verdad considera que la democratización y los derechos humanos son su primera prioridad, o en la práctica aplica una aproximación más pragmática en la que apoya principalmente todo aquello que provoca crecimiento económico o reducción de la pobreza.

3.1.1.4. Diálogo y evaluación

El diálogo a cuatro es un mecanismo de diálogo estructurado creado por la Unión Europea en cooperación con el Banco Mundial. Esta plataforma ofrece la posibilidad a las organizaciones no gubernamentales europeas, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los Estados Miembros, de hablar sobre las necesidades y los cumplimientos, y al mismo tiempo da la posibilidad a la Comisión Europea de informar a todos los grupos de interés sobre las acciones al desarrollo que ha tomado. Esta última tarea la suele hacer a través de seminarios regionales⁵³.

El diálogo entre la Comisión y los actores de la sociedad civil se fundamenta en cinco áreas de prioridad. Éstas son:

1. La promoción de marcos legislativos y de regulaciones apropiadas;
2. El fortalecimiento de la gobernanza interna, como la habilidad de preparar e implementar proyectos;
3. Una aproximación integral de Estado-sociedad civil en los niveles nacionales, regionales y locales;
4. La posibilidad de que la sociedad civil influya en los procesos de toma de decisiones a través del aumento de la sensibilización política y el diálogo sostenido con los gobiernos, y;
5. El establecimiento de redes de contacto y el intercambio de información, que permita a los órganos de la sociedad civil coordinar sus acciones y comunicarse mejor tanto con los gobiernos como con el público en general⁵⁴.

La Evaluación temática de la Buena Gobernanza enseña que la Unión Europea ha gastado entre 2 y 10 mil millones de euros para ayuda relacionada con la gobernanza. Según la evaluación, la diferencia grande entre estos dos números se debe a la falta de códigos de clasificación. Tras analizar los *Country y Regional Strategy*

⁵³ Europe Aid, 'Civil society, an indispensable development partner', en: <http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/index_en.htm>, (20 de abril 2008).

⁵⁴ Ibidem.

Papers, se llegó a la conclusión de que la reforma de la administración pública es el terreno que más asistencia financiera recibe⁵⁵.

3.1.2. De los Estados Unidos

3.1.2.1. USAID y la buena gobernanza

Para la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*, a partir de aquí: USAID) la promoción de la democracia y la buena gobernanza son objetivos centrales y competencias de la agencia. En la página web donde explica a los ciudadanos su trabajo, USAID justifica su prioridad de promoción de la democracia como algo que puede contribuir a desarrollar oportunidades individuales para la prosperidad y el fomento del bienestar y además, con la existencia de más Estados democráticos en el mundo, se aseguran los intereses mundiales de los Estados Unidos. USAID, por lo tanto, establece un vínculo muy claro con los intereses nacionales. USAID enfoca su estrategia en promover la democracia y la buena gobernanza en cuatro áreas, que son:

1. Fortalecimiento del Estado de Derecho y respeto por los derechos humanos;
2. Promoción de elecciones y procesos políticos más genuinos y competitivos;
3. Incrementar el desarrollo de una sociedad civil políticamente activa, y;
4. Gobernanza más transparente y responsable⁵⁶.

Para lograr esos objetivos no trabaja solamente con gobiernos que están en favor de estos cambios; también trabaja con actores no gubernamentales y con ciudadanos. Destaca que en la página web de USAID se explica que la promoción de la democracia también incluye 'la promoción de la transición en países que no están a favor de la transición'⁵⁷. Esto nos enseña que, como se podría esperar, los objetivos políticos y el desarrollo van de la mano. En su página web, USAID vincula la promoción del Estado de Derecho claramente con la democracia y los derechos humanos y es después de esa justificación, cuando habla de la relación entre el Estado de Derecho y el crecimiento económico. Esta retórica la sigue en el resto del documento, donde elabora más los otros tres terrenos de su estrategia. Como hemos visto en la sección de teoría, la democracia no necesariamente tiene una relación fuerte con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, la democracia sí tiene una fuerte connotación positiva entre los ciudadanos occidentales, o más específicamente, los ciudadanos estadounidenses. Los derechos de los ciudadanos de todo el mundo a vivir en una democracia, quizás motivan más al público que conceptos menos ideológicos y más 'secos' como la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, los derechos de propiedad, que tienen una relación fuerte con el crecimiento económico.

El documento del Marco Estratégico para la democracia y la gobernanza empieza con unas palabras de George Bush Jr.: *"It is the policy of the United States to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and every culture, with the goal of ending tyranny in the world. All who live in tyranny and hopelessness can know, the United States will not ignore your oppression, or excuse your oppressors. When you stand for liberty we will stand with you"*⁵⁸. Igual que en el caso de la Unión Europea es interesante saber si

⁵⁵ EVA 80-208 (2006) op. cit., p. 4.

⁵⁶ USAid, 'Promoting democracy and good governance', <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/> (20 de abril, 2008) NB Traducción Propia.

⁵⁷ Ibidem. NB: Traducción Propia.

⁵⁸ USAID (2005): 'At Freedom's Frontiers. A Democracy and Governance Strategic Framework'.

la retórica política es la que determina el trabajo práctico, o si para el trabajo práctico se ha creado una retórica política para acompañarlo.

En el mismo trabajo se define la buena gobernanza como compromiso con el Estado de Derecho, el bien público, la transparencia, la rendición de cuentas, y la oferta efectiva de servicios públicos⁵⁹. Además, explica que la democracia no es necesaria para la buena gobernanza, y que no son sinónimos para nada, pero que juntos son una combinación más segura para alcanzar “seguridad, justicia y desarrollo económico”⁶⁰. USAID usa cuatro aspectos de la buena gobernanza (el Estado de Derecho, las instituciones de gobernanza democrática y responsable, la libertad y competencia, y la participación y defensa civil) para lograr sus objetivos principales, que a primera vista parecen estar más relacionados con la democracia: expandir la libertad en Estados autoritarios, apoyar grandes avances democráticos, consolidar el progreso democrático, y construir los fundamentos para la estabilidad y la democracia en Estados frágiles. Si bien para la Unión Europea los derechos humanos son un aspecto independiente, para los Estados Unidos es una parte del Estado de Derecho, junto con la justicia. Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos ponen énfasis en la importancia de ajustar los programas a las condiciones específicas de cada país.

En el mismo Marco Estratégico, USAID relaciona la democracia con la buena gobernanza y la democracia con el desarrollo económico. La primera relación es bastante clara: la democracia se consolida mejor cuando está apoyada por una buena gobernanza; cuando se desarrollan juntas, una refuerza a la otra y viceversa. La segunda relación parece más controvertida, pero cuando uno lee la explicación resulta que tiene un enfoque fuerte en la buena gobernanza. Según USAID, la democracia y el desarrollo económico se refuerzan mutuamente, cuando están apoyados por la buena gobernanza. Los aspectos más importantes para el desarrollo que luego menciona, son las instituciones efectivas, eficaces y transparentes, aunque también hace referencias a la importancia de la democracia para el desarrollo; por ejemplo, para la creación de oportunidades sociales y económicas⁶¹.

USAID se concentra en trabajar junto con socios locales para obtener sus objetivos. Estos socios pueden ser públicos o no-gubernamentales, con ánimo de lucro, internacionales, regionales o locales. Llama la atención que USAID dice, plenamente, que su primer interés está en aquellos países estratégicamente importantes para los Estados Unidos. Como USAID es una agencia del gobierno estadounidense, no es raro que busque trabajar en concordancia con la diplomacia y la defensa, trabajando así mismo en prioridades comunes a todos los demás programas en los que el Gobierno de los Estados Unidos está trabajando. Esto, obviamente, muestra una diferencia notable con la Unión Europea, donde no existen políticas únicas en muchos terrenos, como los de política exterior o de defensa. Ya que los intereses de la Unión Europea no están definidos tan claramente como los de Estados Unidos, y mucho menos el plan estratégico para defender estos intereses, para Europeaid es mucho más difícil trabajar como extensión política y estratégica de su gobierno, que para USAID.

Aparte de esto, también tienen preferencia aquellos países donde el compromiso con el progreso democrático es fuerte, por lo que en ellos la asistencia de los Estados Unidos probablemente va a ser más efectiva. Aunque no se dice, podría deducirse que siguen la idea de Sharma, quien dice que es más útil ayudar a países con un mínimo nivel de gobernanza para que la ayuda sea efectiva⁶².

⁵⁹ USAID (2005): 'At Freedom's *Frontiers*. A Democracy and Governance Strategic Framenwork', p. 3.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem, p. 6.

⁶² Véase página 11 de este trabajo para una explicación más elaborada.

3.1.2.2. USAID en África

Para África, USAID ha identificado nueve prioridades, de las cuales cinco tienen que ver con la promoción de la buena gobernanza: consolidar transiciones democráticas, reforzar Estados frágiles, fortalecer organizaciones regionales y subregionales, fortalecer la capacidad de la seguridad regional y fortalecer la cooperación y capacidad contra el terrorismo africano. Otra prioridad es estimular el crecimiento y el desarrollo económico. Como hemos visto en la sección teórica de este trabajo, esto también tiene una implicación de gobernanza: la buena gobernanza provoca crecimiento económico. El gobierno norteamericano ha reservado más de 220 millones de dólares (un poco más de 140 millones de euros) para su programa ‘Gobernando Justamente y Democráticamente’ (*Governing Justly and Democratically*). En este programa encajan el fortalecimiento de instituciones democráticas, la profesionalización de las fuerzas de seguridad, la lucha contra la corrupción y la mejora de la administración de justicia para víctimas de la violencia doméstica. Además, destaca que trabajará en estos campos con organizaciones de la sociedad civil⁶³.

Aquí, de nuevo, se pone énfasis en el efecto estabilizador que tienen la democracia y la buena gobernanza en la zona. No es solamente importante para África y sus ciudadanos vivir en países democráticos con altas calidades de gobernanza; también es vital para los Estados Unidos y sus ciudadanos. La paz mundial se asegura a través de la promoción de la democracia, también en África donde se encuentra una cantidad significativa de recursos naturales y un mercado creciente para servicios y mercancías estadounidenses⁶⁴. Junto con estos intereses, los Estados Unidos creen que la buena gobernanza, combinada con un mejor bienestar económico y el suministro de servicios sociales, empeora la atracción hacia ideologías extremistas y agendas terroristas. Según USAID, son la rendición de cuentas en el gobierno, el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos y los procesos políticos inclusivos, los que fortalecen los Estados frágiles. Estas mismas características también son necesarias para lograr los otros objetivos que tiene USAID, especialmente menciona la consolidación de la democracia y un crecimiento económico guiado por el mercado y una provisión más efectiva de servicios públicos. Además del terrorismo, la fragilidad e inestabilidad de Estados también es, por supuesto, una amenaza a la estabilidad regional.

Los Estados Unidos también apoyan la iniciativa *New Partnership for African Development (NEPAD)*, y al igual que la Unión Europea consideran que el mecanismo de Revisiones entre Iguales es un paso adelante significativo que muestra que “el liderazgo africano está más y más preparado para tomar responsabilidad principal para el desarrollo económico y social y la gobernanza mejorada en la zona”⁶⁵.

Para combatir la corrupción, USAID creó una iniciativa llamada la Iniciativa de la Oficina Africana anti-Corrupción (*Africa Bureau's Anti-Corruption Initiative –ACI*), que tiene como objetivos principales reducir la corrupción en África Sub-sahariana, dirigiéndose a los factores del entorno que hacen posible la corrupción, así como apoyando esfuerzos recientes de líderes africanos para conectar la buena gobernanza con prácticas de desarrollo sostenible. Para lograr estos objetivos, la ACI apoya el acceso público a la información, la participación civil en acciones gubernamentales, los procesos gubernamentales transparentes y efectivos, las instituciones gubernamentales efectivas, y un diálogo entre el sector público y el privado⁶⁶.

El actual presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, quien fue elegido el 5 de noviembre de 2008, parece no haber cambiado todavía mucho la estrategia que le ha dejado en herencia el anterior presidente Bush. Su discurso para el parlamento de Ghana el 11 de julio de 2009 implica una relación más basada en la igualdad. Obama dice que “el futuro de África lo deciden los Africanos”⁶⁷, una idea que en la práctica choca con la política de Es-

⁶³ USAID, ‘*Overview of U.S. Foreign Assistance to Africa*’, en: <http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/> (28 de mayo, 2008).

⁶⁴ USAID, ‘*Democracy and Governance in Africa*’, en: <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/regions/afr/> (28 de mayo, 2008).

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ USAID, ‘*USAID's Anti Corruption Initiative in Africa*’ en: http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/initiatives/anti_corruption.html (28 de mayo, 2008).

⁶⁷ Associated Press, “Text of Obama's Speech in Ghana”, <http://www.google.com/hostednews/ap/article/ALeqM5iXHQkTrA9IUUQBC9WHPK3ZMK_ukAD99CBFM80> 23 de julio 2009.

tados Unidos de apoyar a los agentes de cambio en países estos donde no necesariamente son mayoritarios. Sin embargo, tal como hemos visto anteriormente, sigue conectando la situación en África con la situación en los EEUU y los posibles beneficios que puedan obtener éstos. El Presidente Obama además hace referencia a la idea de que la buena gobernanza y el desarrollo económico están relacionados, cuando pone el ejemplo de que “con la gobernanza mejorada y una sociedad civil emergiendo, la economía de Ghana ha mostrado un crecimiento impresionante”⁶⁸. Aparte de la sociedad civil, la gobernanza y la democracia también se refiere al fortalecimiento institucional, la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Es interesante ver que en este discurso Obama también menciona el hecho de que cada nación ejerce la democracia con sus propias costumbres. Esta idea es parecida a la de las Naciones Unidas que se elabora más en la página 26. Aunque este trabajo se limita al desarrollo económico y la disminución de la pobreza, merece la pena mencionar que Obama también relaciona la buena gobernanza con los problemas de salud. A finales de 2009, el presidente Obama ha decidido aplicar sanciones económicas a Guinea como consecuencia de su cambio de poder no democrático y su junta militar que ahora gobierna el país africano⁶⁹. También ha retenido toda la ayuda estadounidense a Guinea, con la excepción de la asistencia humanitaria y los programas que apoyan el proceso democrático, aunque esto puede ser ampliado de nuevo después de la instalación de un gobierno de transición⁷⁰.

3.1.3. De la organización de las Naciones Unidas

3.1.3.1. La Comisión Económica para África y la buena gobernanza

La ONU tiene cinco comisiones regionales, en las que trabaja sobre diferentes temas que benefician a la región. Para este trabajo, nos limitamos al trabajo de la Comisión Económica de África (CEA). El mandato que tiene esta Comisión es promover el desarrollo económico y social de sus Estados miembros, fomentar la integración intra-regional, y estimular la cooperación internacional para el desarrollo de África⁷¹. Actualmente, la Comisión tiene dos objetivos, que son: la promoción de la integración regional apoyando la visión y las prioridades de la Unión Africana; y encontrar las necesidades especiales de África y los desafíos globales emergentes. Dentro de estos pilares, muy poco concretos, se pone atención especial en cinco áreas temáticas, de las cuales una es la promoción de la buena gobernanza y la participación popular. Otra área temática es lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con un énfasis especial en la reducción de la pobreza y el crecimiento, el desarrollo sostenible, y el género. Contrariamente a los enfoques de la Unión Europea y los Estados Unidos, la ONU no combina la buena gobernanza con los derechos humanos, ni con la promoción de la democracia.

Otras actividades de la Comisión incluyen apoyar el progreso en rendición de cuentas, a través del monitoreo y el informe del progreso en el Continente y el logro de los compromisos globales y continentales. Además, la Comisión contribuye en el terreno de fortalecer la defensa de sus intereses y el consensus. Estas actividades con su vínculo con la buena gobernanza se ejecutan a nivel regional. A nivel sub-regional, la Comisión ofrece servicios de consejo y asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de las Comunidades Regionales Económicas⁷² para implementar sus agendas.

En 1999, la Comisión creó el Foro Africano de Desarrollo. Este foro sirve como plataforma para establecer una agenda de desarrollo guiada por África, en la que existe un consenso entre la mayoría de los actores. En

⁶⁸ Associated Press, 'Text of Obama's Speech in Ghana', op. cit. NB: Traducción propia.

⁶⁹ Reuters, "Obama ends benefits for Guinea, Madagascar Niger", <<http://www.reuters.com/article/idUSTRE5BM4HZ20091224>> 23 de diciembre 2009.

⁷⁰ US Department of State, "Background Note Guinea", <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2824.htm>> marzo 2010.

⁷¹ UNECA, 'Overview of the ECA', en : <www.uneca.org> (30 de abril, 2008).

⁷² Las Comunidades Regionales Económicas son los principales clientes de la Comisión en el nivel subregional. Estas Comunidades incluyen la Unión Árabe del Magreb, la Comunidad Surafricana del Desarrollo, el Mercado Común para África del Este y del Sur, la Comunidad Africana del Este, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste, la Comunidad Monetaria y Económica de África Central, la Comunidad Económica de Estados de África Central, y la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste.

este foro participan, entre otros, gobiernos africanos, redes de investigación, organizaciones de la sociedad civil, socios internacionales y el sector privado. El año siguiente fue creada 'la Gran Mesa', una consulta ministerial entre un grupo de Ministros de Finanzas africanos y sus colegas de los Ministerios de Cooperación al Desarrollo de los Estados de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Junto con los Estados de la OCDE, la Comisión trabaja en hacer operativo un mecanismo para revisiones conjuntas de monitoreo de la eficacia del desarrollo. En todas las reuniones de la Comisión están presentes, además, las organizaciones de la sociedad civil⁷³. Tanto el Foro Africano como la Unión Europea tienen formalizada la aportación de los actores no estatales.

La Comisión Económica de África tiene una División de Gobernanza y Administración Pública, establecida en 2006, para promover la buena gobernanza. Al igual que la Unión Europea y los Estados Unidos, la ONU apoya el proceso del Mecanismo Africano de Revisión entre Iguales. Es precisamente esta División la que lo apoya materialmente. La División está compuesta por cuatro secciones: la Unidad de Apoyo del Mecanismo Africano de Revisión entre Iguales, la Sección de la Sociedad Civil, la Sección del Sector Privado y el Desarrollo Empresarial, y la Sección de la Administración Pública⁷⁴.

La Comisión llevó a cabo un estudio para medir y supervisar 'el progreso hacia la buena gobernanza en África'. Aunque este estudio identifica varios movimientos positivos de la gobernanza, como movimientos hacia una democracia, una mayor participación política, una voz y rendición de cuentas, y pasos adelante en el terreno de la gestión financiera, concluye que todavía queda mucho por mejorar – "hace falta lograr mucho antes de poder decir que el Estado capaz es la norma en África"⁷⁵. Por eso identifica 10 áreas prioritarias para construir Estados capaces y responsables. Estas prioridades son:

1. Fortalecer la capacidad de los parlamentos para ejecutar sus funciones básicas;
2. Profundizar en las reformas legales y judiciales;
3. Mejorar la gestión del sector público;
4. Mejorar el suministro de servicios públicos;
5. Remover los obstáculos para las empresas privadas;
6. Utilizar eficazmente el potencial de las tecnologías de comunicación e información;
7. Fomentar medios de comunicación creíbles y responsables;
8. Maximizar la contribución de modos tradicionales de gobernanza;
9. Confrontar la dimensión de la gobernanza del VIH / SIDA, y;
10. Conseguir socios para cumplir sus compromisos.

Para tratar estos diez temas, la Comisión elabora una serie de acciones recomendadas en cada uno de los terrenos. Ya que la Unión Europea y los Estados Unidos no abordaron en profundidad las reformas gubernamentales, la Comisión tiene menos problemas (quizás porque no es un actor extranjero, sino un actor más regional compuesto por Estados de la zona). Se refiere, por ejemplo, a la formación pobre de los legisladores como razón de circunscribir sus habilidades de actuación de forma eficiente⁷⁶. Otras ideas singulares incluyen la promoción de *e-gobernanza*⁷⁷ o el enfoque en "Jóvenes y Liderazgo" (*Youth and Leadership*)⁷⁸.

⁷³ UNECA, 'Overview of the ECA', en: <www.uneca.org> (30 de abril 2008).

⁷⁴ UNECA, 'Governance and Public Administration', en: <http://www.uneca.org/eca_programmes/development_policy_management/default.htm> (30 de abril 2008).

⁷⁵ UNECA, (2004): 'Striving for Good Governance in Africa. Synopsis of the 2005 African Governance Report Prepared for the African Development Forum IV', p. vi.

⁷⁶ Ibidem, p. 26.

⁷⁷ Ibidem, p. 31.

⁷⁸ Ibidem, p. 37.

Aparte de estas diez prioridades, la Comisión también pone énfasis especial en reducir la corrupción (mejorando el *corporate governance* en países donantes) y en el desarrollo de sistemas para recuperar los activos sustituidos por funcionarios corruptos y guardados en países de la OCDE⁷⁹.

3.1.3.2. La relevancia de las instituciones tradicionales africanas

Una idea muy innovadora⁸⁰ de las Naciones Unidas es la relevancia de instituciones tradicionales africanas de gobernanza. Esta relevancia ya está mencionada como una de las diez prioridades en el estudio tratado arriba, pero está explicada más en profundidad en el trabajo 'Relevance of African Institutions of Governance' de la Comisión. La Comisión, en este trabajo, parte de la base de que un Estado capaz tiene que estar fundado en valores y contextos sociales indígenas, mientras se adapta a realidades cambiantes⁸¹, y busca una manera de integrar las instituciones tradicionales y el Estado moderno, de tal forma que formen un sistema efectivo y democrático de la gobernanza.

En este estudio se discute el papel de instituciones tradicionales, dividido en tres categorías: un papel asesor para el Gobierno y participativo en la administración de regiones y distritos, un papel de impulsar el desarrollo, complementando los esfuerzos del gobierno para movilizar a los ciudadanos para la implementación de proyectos de desarrollo, sensibilizando a los ciudadanos en asuntos de salud, como el VIH / SIDA, estimulando la formación, promoviendo empresas económicas, inspirando el respeto por la ley y urgiendo la participación en el proceso electoral, y por último, su papel en la resolución de conflictos, un área donde líderes tradicionales en toda África ya han mostrado éxito⁸².

La Comisión distingue entre dos tipos de instituciones tradicionales en el África post-colonial: sistemas políticos descentralizados basados en la edad, en el pueblo o las relaciones familiares (basado en un sistema descentralizado de consenso pre-colonial); y jefatura (*chieftancy*) de un sistema político centralizado. Hoy en día los jefes obtienen su legitimidad a través de la defensa de las necesidades y demandas de sus comunidades frente al Estado, mientras, al mismo tiempo, tienen que asegurarse el reconocimiento por parte del Estado, y eso requiere también responder a las demandas del Estado. En Estados democráticos, los jefes tendrán que contribuir al empoderamiento de sus comunidades para mantener su legitimidad, y cuanto más empoderadas tengan las comunidades rurales, es más probable que las autoridades tradicionales sean empujadas a convertirse en agentes de desarrollo y gobernanza democrática. Sin embargo, la Comisión argumenta que, en Estados no-democráticos, las demandas del Estado y las de las comunidades van a estar en conflicto. Los jefes podrían decidir servir a los intereses del Estado, pero así perderán su legitimidad en las comunidades y a largo plazo también su utilidad. La otra opción es intentar servir a los intereses de ambos; pero como no coinciden, esto implica servir a cada uno un poco. En un sistema tradicional con personas mayores, los actores políticos son el Estado y la comunidad, ya que los ancianos no controlan la toma de decisiones. Si el Estado es democrático, los ancianos funcionarán como recursos para avanzar con los intereses compartidos. Si el Estado no es democrático, los ancianos servirán para articular las demandas de las comunidades⁸³.

⁷⁹ UNECA, 2004, op. cit., p. 8.

⁸⁰ Aunque en comparación con los esfuerzos de la Unión Europea y los Estados Unidos es una idea muy singular, la Comisión no es el único actor que va por esta dirección. Por ejemplo, la referencia al concepto de 'African Solutions to African Problems', del NEPAD.

⁸¹ UNECA, (2007): 'Relevance of African Traditional Institutions of Governance', p. v.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem, p. 16.

La Comisión identifica varios aspectos característicos de los sistemas políticos descentralizados tradicionales: descentralización del poder, participación directa en la toma de decisiones, resolución de conflictos por reducción de las diferencias, respeto para la discrepancia y protección de las visiones minoritarias a través del requerimiento de consenso en las decisiones, reducción de la brecha entre los gobernantes y los gobernados a través de la participación directa de todos los hombres adultos en el diseño y reforzamiento de las reglas, reduciendo el periodo de desempeño de los cargos oficiales, y el acceso equitativo a la tierra⁸⁴.

La Comisión determina varias áreas donde la presencia de instituciones tradicionales podría contribuir a la transformación socio-económica de África. Estos terrenos son: desarrollo del Estado, reconstitución del Estado y rendición de cuentas del liderazgo, expansión de servicios públicos, y la gestión de conflictos basado en recursos. Aunque convencida de la necesidad y el valor positivo de integrar las instituciones tradicionales en la estructura estatal moderna, la Comisión admite que todavía falta mucha investigación para saber cómo, exactamente, se puede lograr este objetivo.

3.2. Aplicación de las prioridades a un caso real

3.2.1. La Unión Europea

La Evaluación temática de la buena gobernanza enseña que la Unión Europea ha gastado entre 2 y 10 mil millones de euros para ayuda relacionada con la gobernanza. Según la evaluación, la gran diferencia entre estas dos cifras se debe a la falta de códigos de clasificación. Tras analizar los *Country y Regional Strategy Papers*, llegaron a la conclusión de que la reforma de la administración pública es el terreno que más asistencia financiera recibe⁸⁵. Sin embargo, concluyen también que la promoción de la buena gobernanza es un tema que a pesar de ser relativamente nuevo, tiene mucha importancia política desde hace un par de años. Aunque la Unión ha dejado atrás el concepto tecnocrático y limitado de la buena gobernanza (basado en la gestión de fondos públicos y la lucha contra la corrupción) y ha adoptado una aproximación más holística, tanto en las sedes principales como sobre el terreno, todavía existe mucha confusión sobre qué se entiende por gobernanza, y cuál es la mejor forma de apoyarla. Podríamos decir que la novedad política todavía no ha sido asimilada por los diferentes órganos⁸⁶.

En esta evaluación se destaca que los elementos claves para la promoción de la buena gobernanza en la asociación entre la Unión Europea y los Países ACP son el reforzamiento del Estado de Derecho, el fomento de la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo y la lucha contra la corrupción. El aspecto de la gobernanza del Acuerdo de Cotonou está basado, según esta evaluación, en una perspectiva de desarrollo y reducción de la pobreza.

3.2.1.1 Estrategia para África occidental

La Estrategia para África Occidental es un Acuerdo entre la Unión Europea, la CEDEAO (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*) y la UEMOA (*Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest*),

⁸⁴ UNECA (2007), op. cit., p. 18.

⁸⁵ EVA 80-208 (2006): 'Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance', Volume 2: Annexes, p. 4.

⁸⁶ Ibidem, p. 2.

sobre la implicación práctica de la relación fijada entre la Unión Europea y la integración regional de los países de África Occidental (como parte del grupo de Países ACP). El objetivo final de esta estrategia es la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Unión Europea dice aquí que dará más asistencia económica a aquellos países que todavía están lejos de lograr estos Objetivos.

Esta ayuda se divide en tres ámbitos:

1. El que se considera necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (la paz y la seguridad, y la buena gobernanza);
2. El clima económico, y;
3. Aquellos ámbitos directamente ligados con los Objetivos (la cohesión social, la igualdad de género, el trabajo digno y el medioambiente).

En esta estrategia se confirma, después, que existe un número limitado de áreas en los que la Unión Europea enfocará su ayuda. Estos dominios son elegidos por su especial contribución a la reducción de pobreza. Allí entra también el reforzamiento de las capacidades institucionales, especialmente en el terreno de la buena gobernanza y el Estado de Derecho. Se vuelve a referir a la buena gobernanza en diferentes capítulos del texto, como, por ejemplo, en los acuerdos sobre la seguridad y la prevención de conflictos, donde destaca que existe un papel importante para la sociedad civil⁸⁷. Cabe destacar que casi siempre se refiere a la buena gobernanza en combinación con la paz y la estabilidad, y no tanto relacionada con la reducción de la pobreza o el crecimiento económico.

3.2.1.1. Las relaciones entre la Unión Europea y Guinea

La cooperación entre la Comisión Europea y Guinea perseguirá los objetivos mencionados y explicados en la Estrategia para África. El objetivo general de la estrategia de cooperación de la Unión Europea es apoyar el gobierno de Guinea en sus esfuerzos de reducir la pobreza a través de la mejora de sus infraestructuras económicas y sociales, apoyo presupuestario, apoyo en el terreno de la buena gobernanza y aumento en la capacidad comercial para promover la integración gradual del país en la economía global⁸⁸. El *Country Strategy Paper*, firmado por el Gobierno de Guinea y la Comisión Europea el 21 de diciembre del 2006, empieza con una declaración en la que se habla de las preocupaciones de la Unión Europea sobre las elecciones, los principios democráticos, el Estado de Derecho y otros derechos fundamentales en los últimos años en Guinea. La Comisión, por lo tanto, ha decidido enfocar sus prácticas en Guinea en el reforzamiento de la sociedad civil, el respeto por y el reforzamiento de la democracia, de los derechos humanos y la buena gobernanza, y, además, en asegurar que la emergencia y la consolidación de los medios de comunicación independientes puedan ser sostenidas. Aparte de estas prioridades, la Comisión dice que la contribución a proyectos regionales será revisada caso por caso y las acciones con carácter humanitario, la cooperación comercial y las preferencias en los terrenos relacionados con el comercio serán continuadas⁸⁹. Llama la atención que la buena gobernanza y los aspectos que ésta conlleva sean mencionados antes que el comercio. En el mismo párrafo

⁸⁷ La Unión Europea (2003): 'Afrique l'Ouest – Communauté européenne. Document de stratégie de coopération régionale et Programme indicatif régional pour la période 2003 – 2007', p. 19.

⁸⁸ La Unión Europea, *Relations With Guinea* (2008), en: <http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/countries/country_profile.cfm?cid=gn&lng=en&CFID=977657&CFTOKEN=79447152&jsessionid=24304a587dec1874561f> (20 de mayo 2008).

⁸⁹ République de Guinée – Communauté européenne (2006): '*Stratégie de Coopération de Transition et Programme Indicatif 2006 – 2007*', p. 7.

se enumeran los esfuerzos ya hechos para promover la buena gobernanza. Notablemente, se habla de la preparación y realización de escrutinios para las elecciones locales y legislativas libres y transparentes (a través de un diálogo político con las fuerzas de la oposición). Además, acentúa una vez más que la lucha contra la pobreza y los procesos políticos van de la mano. Para los años 2006-2007 están reservados 15 millones de euros de la Unión Europea para la promoción de la buena gobernanza en Guinea, de un total de 85,8 millones de euros para la ayuda a largo plazo. Es importante destacar que la firma del 9º Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁹⁰ se ha demorado, porque no hubo bastante garantía de que el gobierno pudiera cumplir todos los requisitos.

En el *Country Strategy Paper* se habla del progreso en el terreno de la buena gobernanza, que fue visible en las elecciones locales de 2005. Se menciona el desarrollo normal de la campaña electoral, con libertad de circulación y de reunión; acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación públicos; la utilización de urnas transparentes y de una papeleta única, y la observación electoral sin restricciones. Sin embargo, otras áreas carecen de semejantes evoluciones. Los problemas más importantes son la insuficiente imparcialidad en los niveles intermedios de la administración, las irregularidades en el voto como el voto múltiple o el voto familiar; la débil presencia de la *Commission Electorale Nationale Autonome* (Comisión Electoral Nacional Autónoma), y el acceso limitado a la justicia para denunciar las irregularidades. Cuando se refiere al contexto económico se vuelve a mencionar la buena gobernanza: el deterioro de la situación económica y financiera del país está causada, entre otras cosas, por la degradación de la situación política y de la gobernanza en el país.

El *Country Strategy Paper* contiene un cuadro diseñado por los principios del marco lógico, en el que se explican de forma gráfica los objetivos, los resultados esperados, los indicadores del rendimiento, las fuentes de verificación y las hipótesis. Los objetivos en el terreno de la gobernanza se dividen entre objetivos nacionales y objetivos de la intervención de la Unión Europea. Los objetivos nacionales son 'promover la eficacia y la transparencia en la gestión política, económica y social, y afirmar el Estado de Derecho dentro de una sociedad democrática'. Los objetivos de la intervención de la Unión Europea son 'contribuir a la promoción de la buena gobernanza y el reforzamiento de la democracia'. Comparten, no obstante, los mismos indicadores de rendimiento, que son: la realización de elecciones libres y transparentes, el plazo de las formalidades administrativas, el porcentaje de contratos públicos que respeten el proceso normal, plazo entre la decisión y la ejecución de las decisiones de justicia y, finalmente, los indicadores de la percepción de la corrupción. Los resultados que se esperan son los siguientes: reforzar las capacidades de la gestión de asuntos públicos, mejorar la gestión de la financiación pública, y reforzar las capacidades de organización e intervención de los actores no estatales⁹¹.

El Gobierno de Guinea, a su vez, anunció en el 2006 que la reforma del sistema judicial sigue siendo una prioridad. Desde entonces ya han reformado el estatuto de la magistratura y están reformando el código penal y el procedimiento penal. Además, ha aceptado una evaluación de las finanzas públicas. En el 2005, se ha comprometido a *l'Initiative de Transparence des Industries Extractives* (Iniciativa de la Transparencia de las Industrias Extractivas). En el terreno de la descentralización destaca *le Code des Collectivités Locales* (Código de las Entidades Locales) que permite que la política de descentralización pueda llevarse a cabo.

⁹⁰ El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el instrumento principal para gestionar la ayuda de la Comunidad en la cooperación al desarrollo a los Estados ACP y los Países y Territorios de Ultramar. El 9º FED estuvo en vigor de 2000 a 2007 (bajo el Acuerdo de Cotonou). Para el periodo de 2008 a 2013 se ha creado el 10º FED, que va junto con el Acuerdo de Cotonou Revisado. Para más información, véase por ejemplo: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>>

⁹¹ République de Guinée – Communauté européenne (2006): op. cit., Tableau A.2 'Cadre d'intervention dans le secteur de la bonne gouvernance', p. 2.

3.2.1.2. Cooperación entre actores no estatales en Guinea y la Comisión Europea

Una de las acciones a las que da lugar el Acuerdo de Cotonú es el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación de actores no estatales. Bajo el Acuerdo de Cotonú hay posibilidades para que los actores no estatales participen en la cooperación entre Guinea y la Comisión Europea, que bajo los Acuerdos de Lomé no existían. Bajo este paraguas los actores no estatales y la Comisión Europea han dado varios pasos para fortalecer su cooperación.

Cuando se discutía el 9º FED fueron invitados actores no estatales. Las organizaciones de la sociedad civil destacaron tres aspectos en particular: la necesidad de crear mecanismos para apoyar directamente sus iniciativas; la necesidad de aclarar el asunto del acceso a los fondos; y la necesidad de construir capacidad, notablemente en relación a federaciones de actores no estatales⁹². Como parte de la estrategia de cooperación, la Delegación de la Comisión Europea y el Gobierno de Guinea decidieron dedicar cerca de 4 millones de euros para ayudar a fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil de Guinea, y mejorar su capacidad de intervención sobre una base competitiva.

El objetivo de esa asistencia es estimular una aproximación participativa de estos actores. Para las iniciativas de los actores no estatales, por lo tanto, existe un fondo de apoyo especial. Como explica Corre en su trabajo 'Non-state actors in Guinea, Bridges between a national dialogue process and a thematic platform', el programa debería intentar desarrollar capacidades organizativas, operacionales y de la gestión para reducir la pobreza, con particular atención a los jóvenes, la promoción de la ciudadanía y los derechos humanos. Otro objetivo es fortalecer la cooperación entre actores no estatales de Guinea y sus contrapartes en Africa Occidental y la Unión Europea⁹³.

En marzo del 2001 fue creado un Comité ACP-EU/Guinea, como cuerpo representativo de la sociedad civil ante la Unión Europea. Aparte de esta tarea, también informa a los actores no estatales del país sobre las nuevas evoluciones en la cooperación con Guinea. En febrero del 2002, fue creado un Consejo Nacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil Guineana (CNOSCG), para conducir campañas de educación civil, defender el desarrollo de un sistema democrático de gobernanza, un *lobby* para un diálogo entre el gobierno y la oposición, y construir capacidad para organizaciones de la sociedad civil que sean miembros del CNOSCG.

3.2.2. Los Estados Unidos

Para Guinea, los Estados Unidos han formulado seis Objetivos Estratégicos, que son (del más importante al menos importante): la estabilidad regional, la democracia y los derechos humanos, la prosperidad y la seguridad económica, los asuntos sociales y medioambientales, y, finalmente, la acción humanitaria⁹⁴. La estrategia de USAID en Guinea se centra en cuatro grandes terrenos, que son: mejorar el sector de salud, expandir el acceso a una buena educación, mejorar los sustentos y la gestión de recursos naturales y, finalmente, fortalecer la democracia. En este campo, también entra la promoción de la buena gobernanza. USAID se enfoca en mejorar la responsabilidad de los gobiernos locales hacia las necesidades de los ciudadanos, la efectividad de instituciones de gobierno nacional, y el fortalecimiento de la sociedad civil y su

⁹² Corre, G. (2003): 'Non-state actors in Guinea, Bridges between a national dialogue process and a thematic platform', en: ECDPM In Brief 3A. Maastricht : ECDPM, p. 3.

⁹³ Ibidem. p. 4.

⁹⁴ USAID, 'Background about Guinea', <http://www.usaid.gov/gn/gn_new/mission/background/index.htm> (28 de mayo 2008).

capacidad de abogar por asuntos como la libertad política, la transparencia fiscal y un suministro de servicios eficiente.

USAID menciona en su página web los resultados del entrenamiento de Consejos de Desarrollo Rural y Urbano: los consejos están operando más eficazmente, con más transparencia y más participación de la comunidad. También los ingresos de los impuestos han crecido y los servicios públicos con fondos locales han mejorado⁹⁵. A pesar de que sólo uno de los puntos de atención especial del USAID es el de la buena gobernanza, cuando USAID explica la problemática que tiene Guinea, se enfoca mucho en temas relacionados con la gobernanza. Los Estados Unidos se preocupan sobre todo por la corrupción centralizada de la gestión política y la autoridad, la impunidad y el debilitamiento de las libertades políticas y los derechos humanos. Aparte de esto, la hipótesis de que ninguna de las asistencias en los otros terrenos van a ser realmente efectivas si no existe un nivel bueno de gobernanza, que viene de sus prioridades generales, también es importante en Guinea⁹⁶.

Aparte de estas cuestiones, menciona los cuatro países fronterizos de Guinea que han vivido situaciones de conflicto o inestabilidad grave en la última década (Costa de Marfil, Sierra Leona, Guinea-Bissau y Liberia). Últimamente, hubo problemas también en Senegal, que sería el quinto Estado fronterizo con conflictos, de los seis vecinos fronterizos que tiene Guinea. Mientras Guinea se ha mantenido relativamente estable y ha acogido muchos refugiados de sus países vecinos, USAID entiende que esta situación puede provocar problemas serios si Guinea entrara en una situación de inestabilidad. Todas las medidas que toma USAID (en los cuatro terrenos identificados anteriormente), tienen como objetivo la estabilidad guineana⁹⁷.

En el campo de la gobernanza, los Estados Unidos promueven transparencia y rendición de cuentas fiscales. Además, tanto los Estados Unidos, como la Unión Europea, trabajan con actores no estatales, y también con gobiernos descentralizados. Apoya al gobierno para crear un sistema de comunicación entre los ministerios; hoy en día 13 departamentos están interconectados y algunos han creado sus conexiones a internet para mejorar la eficacia de los servicios públicos. Adicionalmente, la Misión de USAID en Guinea ha ayudado fuertemente a mejorar los procesos políticos y de las elecciones (por ejemplo, apoyando financieramente la Comisión Electoral Nacional Independiente), y ha usado fondos para impulsar los derechos de las mujeres, el entrenamiento de mujeres en los procesos electorales y ayudarles en la participación como candidatas en las elecciones⁹⁸.

Donde la Unión Europea solamente habla de derechos humanos en general, los Estados Unidos especifican la ayuda en este terreno. Especialmente, ofrecen recursos para educación de la sociedad, para que combatan y rechacen las prácticas de mutilación genital femenina y matrimonios forzados. La lucha contra estas prácticas, para USAID es parte del programa de la gobernanza (y no de educación o de salud, como también podría ser), y merece la pena destacarlo porque ofrece una mejor comprensión sobre el enfoque.

La Declaración de USAID sobre la Estrategia para Guinea ofrece un plan de acciones más elaborado. Explica que la primera prioridad de los Estados Unidos en Guinea es reducir la fragilidad de la región y asistir a Guinea en mantener su estabilidad y en su transición hacia la democracia. Esta prioridad luego se divide en dos objetivos estratégicos fundamentales (como mencionados en el *U.S. Mission to Guinea's FY 2007 Mission Per-*

⁹⁵ USAID, 'USAID's Strategy in Guinea', <http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/guinea/index.html> (28 de mayo, 2008).

⁹⁶ USAID Guinea (2006b), 'Strategy Statement', p. 5.

⁹⁷ USAID, 'USAID's Strategy in Guinea', <http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/guinea/index.html> (28 de mayo, 2008).

⁹⁸ USAID 'USAID Projects in Guinea', <<http://www.usaid.gov/gn/Guinea/USAIDGuinea.htm>> (28 de mayo, 2008).

formance Plan) que son los de promover la estabilidad regional y promover la democracia y los derechos humanos⁹⁹. En este documento podemos leer que USAID no trabaja sola para lograr este objetivo; lo hace junto con otros organismos y agencias norteamericanos, como el Departamento de Defensa, el Tesoro y el Departamento de Estado. Esto le diferencia claramente de la Unión Europea, que sin una política exterior común no puede hacer cooperar sus agencias con la misma capacidad que los Estados Unidos.

USAID ha identificado a Guinea como un Estado frágil que es vulnerable ante las crisis¹⁰⁰. Para Estados frágiles, la Agencia, además, ha formulado unos objetivos específicos (que son la estabilización, la reforma y/o recuperación) que ofrecen un fundamento para el desarrollo de transformación. En concordancia con estas directrices, USAID Guinea ha tenido que identificar las principales fuentes de fragilidad y diseñar estrategias para dirigirse a ellas en planes de uno a tres años. Se ha identificado la gobernanza pobre como principal fuente de fragilidad, y es muy importante señalar que todas las otras fuentes de fragilidad están derivadas de la gobernanza pobre. Estas fuentes son: corrupción endémica, crecimiento económico débil, instituciones políticas y de la sociedad civil débiles, incapacidad o falta de interés para gestionar bienes públicos eficaces y servicios esenciales, falta de inclusividad y diálogo, marcos legales y regulatorios débiles, impunidad, pobreza y una sociedad civil reticente y resistente¹⁰¹. Más adelante en el trabajo se elaboran aún más estas fuentes políticas, económicas, sociales y de seguridad. USAID también ha tenido siempre en cuenta la posibilidad de un cambio de gobierno: por el débil estado de salud del anterior presidente Lansana Conté y siempre ha considerado la importancia de dirigirse a los asuntos de la gobernanza, para así poder asegurar una transición tranquila¹⁰². Por lo tanto, el único objetivo estratégico es 'Avanzar en la Gobernanza Democrática'. Esto significa que casi todos los programas de la Misión en Guinea van a enfocarse en esto; bien para fortalecer el conocimiento, el comportamiento y la participación de la sociedad civil, o bien para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia del gobierno de Guinea.

Adicionalmente, USAID en esta Estrategia discute los esfuerzos hechos por el Gobierno de Guinea recientemente para mejorar el nivel de la gobernanza. En el año 2005 se ha vuelto a abrir el diálogo entre el gobierno y la oposición, que ha realizado críticas a las elecciones en 2002 y 2003. El gobierno en el mismo año ha instruido a sus gobiernos locales para dejar que los partidos de la oposición organicen reuniones políticas. Se menciona además la creación de la Comisión Electoral Nacional Autónoma (aunque como hemos visto anteriormente, según la Unión Europea esta Comisión tiene una presencia débil)¹⁰³. También en el año 2005, el Gobierno ha autorizado la propiedad privada de los medios de televisión y radio. Para luchar contra la corrupción se ha creado un Ministerio de Control Económico y Financiero, que también es responsable de la Agencia Nacional Anti-Corrupción.

Después del análisis de la situación en Guinea, y la decisión de que entonces USAID tiene que enfocarse en los objetivos del Estado frágil, se han identificado varios componentes del programa que son claves y que se dirigen a las fuentes de fragilidad en Guinea. Estos componentes son: fortalecer la sociedad civil; establecer y asegurar la libertad de medios y la libertad de información; promover y apoyar reformas anti-corrupción; apoyar al gobierno democrático local y a la descentralización; promover y apoyar procesos de elecciones creíbles; aumentar la productividad del sector agrícola; mejorar la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad; lograr el acceso equitativo a una educación básica buena; reducir la transmisión y el impacto del VIH y el SIDA; mejorar la supervivencia, la salud y nutrición de los niños; mejorar la salud y

⁹⁹ USAID Guinea (2006b): op. cit., p. 1.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem, p. 2.

¹⁰² El presidente Lansana Conte murió en diciembre de 2008. Inmediatamente después el Capitán Moussa Dadis Camara tomó el poder a través de un *coup d'état* sin sangre, y apoyado por una junta militar se declaró presidente de Guinea dentro de una semana de la muerte de Conte. Después de sufrir una herida de bala en diciembre de 2009, el General de Brigada Sékouba Konaté asumió el poder. El Capitán Camara ha declarado tener la intención de convocar elecciones democráticas en el año 2010, que de momento están previstas para el verano de este año.

¹⁰³ Véase página 29 de este trabajo.

nutrición maternas, y apoyar la planificación familiar¹⁰⁴. Estos componentes reflejan las áreas clave en que se propone USAID trabajar para la mejora de la gobernanza: crecimiento económico, agricultura, biodiversidad, planificación familiar, causas primarias de morbilidad/mortalidad de niños y madres, VIH / SIDA, educación básica, y la democracia y la gobernanza.

Más adelante en el documento se discute sobre las maneras de fortalecer el lado de la demanda y el lado de la oferta. Señalan que en el lado de la demanda existe una participación y una exigencia bastante bajas por parte de los ciudadanos guineanos. USAID intenta explicar esta falta de interés por una falta de educación, una falta de confianza en que los ciudadanos puedan verdaderamente cambiar algo, o simplemente un grado de conformidad; ya que el régimen actual por lo menos es más liberal que el de Sékou Touré¹⁰⁵. Al lado de estas causas, los niveles bajos de educación, el analfabetismo, la pobreza, la falta de ingresos discrecionales y tiempo, y una sociedad debilitada por enfermedades y nutrición insuficiente, tampoco son muy favorables para crear una sociedad civil activa que demande mucho de su gobierno. USAID quiere dirigirse a los ciudadanos para resolver este problema a través de Organizaciones Basados en las Comunidades – quiere educar a los miembros de estas organizaciones sobre sus derechos civiles, ofrecerles formación en reivindicación, y ofrecerles información y asistencia técnica en áreas sectoriales específicas, como, por ejemplo, mejorar la gestión de los recursos naturales, incrementar la producción agrícola, cambiar comportamientos relacionados con la salud y mejorar la gestión y la calidad de las escuelas¹⁰⁶. Aparte de esto, identifica la falta de democracia y la falta de acceso a medios de comunicación libres como factores que frenan la demanda de los ciudadanos, y, por lo tanto, su estrategia se dirige a ellos también.

En el lado de la oferta, USAID se propone trabajar con el gobierno guineano, tanto a nivel nacional como a nivel local para mejorar la capacidad y los sistemas técnicos, y lograr una gestión más inclusiva, participativa, transparente y responsable. Pone un especial énfasis en combatir la corrupción (por ejemplo, apoyando el plan de acciones de la *National Anti-Corruption Agency*). Propone, además, ayudar al gobierno con asistencia técnica, ya que admite que no todos los problemas están causados por falta de voluntad política o corrupción, pero también muchas veces por gestión inadecuada e incapacidad técnica¹⁰⁷.

Cuando se evalúa la legitimidad y efectividad de las diferentes dimensiones de la actividad del Estado, concluyen que tanto la legitimidad como la efectividad económicas están en un estado crítico, la legitimidad social es moderada mientras la efectividad es baja, al igual que la efectividad y la legitimidad política y la efectividad y la legitimidad de la dimensión de seguridad¹⁰⁸. Más adelante en el documento se analiza cada uno de estas dimensiones con más profundidad, y qué aspectos influyen en la efectividad y legitimidad de cada dimensión.

En el *Assessment Tool*, USAID también identifica cuatro factores que podrían convertirse en fuentes de conflicto: heterogeneidad étnica, la decadencia económica de larga data con un desempleo extensivo y creciente, un gran número de jóvenes que son una carga para la economía porque no tienen casi perspectivas de trabajo, y finalmente la existencia de ‘bienes saqueables’ en forma de oro y diamantes, más una provisión abundante de armas pequeñas¹⁰⁹. Cuando analiza las instituciones y procesos del país, distingue entre instituciones y procesos formales (*de jure*) y la forma actual en que ‘se hacen las cosas’ (*de facto*). Las instituciones formales destacadas por USAID son una Constitución que facilita un sistema presidencial fuerte

¹⁰⁴ USAID Guinea (2006b): op. cit., p. 6.

¹⁰⁵ Ahmed Sékou Touré fue el primer presidente de Guinea, desde la independencia del país en 1958 hasta su muerte en 1984.

¹⁰⁶ USAID Guinea (2006b): op. cit., p. 6.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 7.

¹⁰⁸ USAID Guinea (2006a): ‘*Fragile States Assessment. Results and Recommendations*’, p. 8.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 9.

y un Estado unitario, dominio militar y compromiso activo del Gobierno de Guinea en organizaciones regionales y subregionales. En cuanto a la realidad práctica nombra las reglas de funcionamiento, la persistencia del orden tradicional, competencia controlada entre diferentes grupos étnicos, fusión de poderes políticos y económicos, privatización de recursos públicos, y el no entender el concepto de lo ‘público’.

Con esto se termina la primera fase del *Fragile State Assessment Tool*, en el que se tiene que determinar cuáles son las principales fuentes de fragilidad y del contexto. La segunda fase consiste en identificar los actores claves y las posibilidades de que éstos puedan ayudar o frustrar reformas y la reducción de la fragilidad. En esta fase, además, hay que identificar períodos sensibles en los que los patrones de fragilidad pueden estar afectados. Basado en este análisis, USAID formula siete diferentes recomendaciones para el programa, que según el análisis van a ser lo más útil. Al lado de estas recomendaciones, también destacan cuatro componentes claves para el programa (promover el diálogo nacional, elevar el nivel de transparencia y de rendición de cuentas, impulsar métodos pilotos de gestión de servicios alternativos, y aumentar las oportunidades para la competencia política). En un párrafo se explica en qué consiste, por qué es necesario y cómo van a implementarse¹¹⁰ cada uno de estos componentes.

3.2.3. La organización de las Naciones Unidas

Según el PNUD, la gobernanza, tanto económica como política, está en el corazón de los problemas actuales en Guinea. En este diagnóstico está de acuerdo con USAID. Para los años 2002 a 2006 se han formulado varios objetivos: la instalación de un diálogo político real entre los diferentes actores, y la creación de un marco electoral consensual, equitativo y transparente para las próximas elecciones.

Las acciones que toma para lograr estos objetivos, son:

1. El lanzamiento y la consolidación de un diálogo político y de un proceso democrático;
2. El desarrollo de las comunidades a través de la elaboración y la ejecución de ayudas apropiadas para la descentralización (formaciones, gestión de fondos comunes, marco de concertación, planes de desarrollo local, etcétera);
3. El refuerzo de las capacidades de los órganos de control de los cuerpos legislativos y jurídicos, para así poder ejecutar plenamente y efectivamente sus tareas;
4. El refuerzo de la transparencia y la integridad económica, especialmente la armonización de la legislación nacional, con las Convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, y;
5. La puesta en marcha de un marco de concertación para una mejor coordinación de las intervenciones de los diferentes partidarios¹¹¹.

Las Naciones Unidas tienen misiones en Guinea. En mayo del 2005 hubo una misión enviada por la División de la Asistencia Electoral de las Naciones Unidas y el PNUD/Guinea para revisar el avance de los preparativos de las elecciones que iban a hacerse al final de ese año. Según esta evaluación, a pesar de los cambios políticos (en 1992 se legalizaron los partidos políticos, mejoraron las libertades civiles, se permitió la prensa

¹¹⁰ USAID Guinea (2006a), op. cit., pp. 35-37.

¹¹¹ PNUD en Guinea, ‘Note sur la Gouvernance Démocratique en Guinée’, en: <<http://www.gn.undp.org/gouver.htm>> (22 de mayo 2008).

privada y se produjo una eclosión de las organizaciones de la sociedad civil), económicos e institucionales, a pesar de la creación de una Comisión Nacional Electoral en 1993, un Alto Consejo de Asuntos Electorales en 1998 y un Consejo Nacional Electoral en 2002, la cuestión de la gestión de las elecciones ha sido un problema central que siempre vuelve en la política de Guinea¹¹². En esta evaluación lo primero que hace el autor es describir el contexto electoral, con sus características más importantes, los actores principales actuales y el futuro y el marco legal de dichas elecciones. A través de entrevistas con diferentes ONGs guineanas se ha creado una 'estrategia de comunicación para la sensibilización, la información y la educación civil del electorado'¹¹³. Nos enseña que en esta misión las Naciones Unidas toman en serio a los actores no estatales. Los objetivos generales de esta estrategia son trabajar para una consolidación de la cultura democrática, y permitir que la población entienda mejor la importancia de las elecciones comunales y comunitarias y su importancia en la promoción de la democracia en Guinea. Estos objetivos luego se especifican en unos resultados esperados, que son: la interiorización de los principios fundamentales democráticos para la mayoría de la población, el entorno pre-electoral y post-electoral sereno, el buen comportamiento del electorado los días de votación y la implicación real de todos los partidos participantes en el proceso electoral.

Aparte de esta estrategia, en la evaluación se hacen unas diez observaciones sobre los aspectos más importantes de las elecciones (como lo son los partidos políticos, la ley de descentralización, los presupuestos, los medios de comunicación o la transparencia de las elecciones). Después de estas observaciones se hacen algunas recomendaciones. Es importante destacar que son solo esto: recomendaciones. Se trata, por ejemplo, sobre cómo se debería componer la Comisión Electoral Nacional Autónoma (y en ella no entra una representación de las Naciones Unidas), sobre la representación a todos los niveles de los partidos políticos, o la contribución de la comunidad internacional (y no solo de las Naciones Unidas).

Aparte de misiones como la descrita anteriormente, las Naciones Unidas tienen diferentes proyectos en Guinea. Está, por ejemplo, el Programa de Desarrollo local en Guinea, el Proyecto de apoyo a la modernización de la administración a través de la *e-gobernanza*, o el Proyecto de Centros de Información de Proximidad. Este último proyecto está ejecutado por el PNUD y tiene como objetivos emplear acciones con el fin de promover la comunicación, la educación y la sensibilización del público. Dicho más concretamente, el proyecto tiene como fin llenar el déficit en materia de información y de comunicación de los ciudadanos, efectuar un buen traslado de los productos y servicios de los entornos científicos hacia los productores, y mejorar, gracias al acceso de la información y la comunicación, la calidad de vida de los ciudadanos. El Proyecto de apoyo a la modernización de la administración tiene como objetivo reforzar las capacidades de las administraciones central y descentralizadas, la utilización de las tecnologías de información y de comunicación, con la visión de mejorar la gestión de los recursos financieros y humanos, así como la calidad de la prestación de servicios concedidos. En este proyecto Naciones Unidas trabaja junto con varios actores, entre ellos están tanto USAID como la Unión Europea. Llama la atención que en los proyectos de las Naciones Unidas se nombre también el vínculo que tiene el proyecto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En estos casos tienen relación ambos proyectos con el Objetivo 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo). El proyecto de Centros de Información de Proximidad tiene, además, una relación con el Objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).

El Programa de Desarrollo Local en Guinea se centra también en la descentralización. En este caso, se trata de un programa gestionado por el PNUD y el Fondo de Equipamiento de las Naciones Unidas (FENU), que tiene como objetivo reforzar las capacidades de gestión y de dirección de obra de los Consejos de Desarrollo

¹¹² PNUD/Guinée y Division de l'Assistance Electorale des Nations Unies (2005): '*Rapport d'Evaluation du Processus Electoral en Guinée Conakry*', p. 6.

¹¹³ *Ibidem*, p. 9.

local (CRD), para que ellos puedan movilizar y utilizar eficazmente los recursos disponibles y así responder de la mejor forma posible a las necesidades de la población¹¹⁴. Este proyecto se ejecuta en el marco de la lucha contra la pobreza; facilitando el acceso de los pobres a los servicios básicos y el reforzamiento del proceso de descentralización, favoreciendo la concertación y el diálogo con los actores descentralizados de forma más rápida, teniendo en cuenta las ideas y las preocupaciones de la población. De los objetivos de este programa, ninguno se refiere a la mejora del nivel de la gobernanza. En este programa, mejorar el nivel de gobernanza es una medida para llegar a los verdaderos objetivos deseados (entre ellos el desarrollo económico y social sostenible).

Cuando comparamos con los proyectos analizados de la Unión Europea y los Estados Unidos, ninguno ha usado la gobernanza tan claramente como medio, como se pretende hacer en este programa. Sin embargo, como hemos visto en la sección de teoría de este trabajo, el nivel de gobernanza es justo esto: un medio para lograr otros objetivos. La Unión Europea y los Estados Unidos en su discurso hablan, además, de una necesidad ideológica de promover la buena gobernanza; se pone énfasis en los derechos humanos y en la democracia. Aunque es verdad que en los discursos se presta atención también a la relación entre la buena gobernanza y el crecimiento económico o la reducción de pobreza, en ningún proyecto hasta ahora hemos visto que deliberadamente se use la buena gobernanza con este fin – y mejorar el nivel de gobernanza no es un objetivo en sí mismo. Seguramente, la Unión Europea y USAID quieren lograr lo mismo (desarrollo económico), hasta ahora no hemos visto los dos combinados en un proyecto, con uno como objetivo y el otro como medio.

El Programa de Desarrollo Local en las Regiones naturales de Moyenne y Haute Guinée (PDLG) fue ejecutado entre 2000 y 2005, y fue financiado por la FENU y el PNUD, juntos con el Gobierno de Guinea. A los objetivos generales se han añadido cinco resultados esperados para lograr estos objetivos: la mejora de la capacidad de movilización de recursos locales, la gestión de un proceso funcional de finanzas locales, el dominio y la institucionalización de un proceso participativo de planificación y gobernanza local, la mejora del suministro de infraestructuras y servicios socio-económicos adaptados a las necesidades de la población, y la valorización de las potencialidades económicas locales¹¹⁵.

En la evaluación del programa podemos leer que el primer objetivo se ha logrado: la cantidad media movilizadora ha pasado de 439 millones de francos guineanos en el año 2002 a 1.038 millones de francos guineanos en el año 2005. Simultáneamente, los Consejos de Desarrollo Local han mostrado, gracias a las acciones de apoyo del PDLG, una nueva cultura de buena gobernanza en materia de gestión presupuestaria, con la apertura y la gestión transparente de cuentas bancarias comunes. Por el contrario, las técnicas de elaboración de los diferentes documentos presupuestarios y de los procesos bancarios todavía no son perfectamente controlados al nivel de los Consejos de Desarrollo Local. Por esto, todavía será necesaria una formación más específica para los miembros del Consejo y los secretarios comunitarios. Según la evaluación, el dinamismo fiscal se traduce no solamente en las nuevas capacidades de los elegidos de los Consejos, pero sobre todo en las percepciones positivas de los ciudadanos sobre el rendimiento entre el pago de impuestos y las obras públicas en provecho de la comunidad¹¹⁶.

En cuanto al segundo objetivo (la gestión de un proceso funcional de finanzas local es la forma de gestión iniciada por el PDLG según la evaluación) ha contribuido a la mejora de la tasa de bancarización local, y las

¹¹⁴ GUI/00/001 – GUI/99/C01 – Programme de Développement local en Guinée (PDLG).

¹¹⁵ FENU (2007): *République de Guinée: Évaluation finale du PDLG*, p. 9.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

infraestructuras realizadas, a la mejora de las condiciones de acceso de la población a los servicios de educación y salud. Sin embargo, en este campo queda mucho por mejorar.

En la evaluación se explica que el tercer objetivo (el dominio y la institucionalización de un proceso participativo de planificación y gobernanza local) no se ha logrado por completo, aunque sí se han notado varios avances. El problema más difícil de cambiar son las tradiciones de la gestión, el favoritismo y la improvisación en contra de la planificación y la priorización de las acciones. Además señala que, también por razones tradicionales, las mujeres y los jóvenes siguen teniendo menos oportunidades que los hombres mayores. Combinado con la tasa elevada de analfabetización de la región y la falta de recursos humanos apropiados para los Consejos, queda todavía por lograr este objetivo de la participación y gobernanza local. Se identifica en la evaluación varios terrenos en los que se puede dirigir este problema, y que ofrecen oportunidades para mejorar la participación y la planificación, como, por ejemplo, los candidatos que se usan en las elecciones donde las mujeres todavía aparecen como las últimas¹¹⁷.

Cuando nos dirigimos al cuarto objetivo (la mejora del suministro de infraestructuras y servicios socio-económicos adaptados a las necesidades de la población) la evaluación muestra que en una de las tres regiones se ha usado una parte menor de los recursos, para beneficiar a un porcentaje mayor de la población cuando usan las infraestructuras realizadas (como las escuelas, centros culturales o los puestos de salud). Al contrario, una región ha usado un mayor porcentaje de sus recursos beneficiando sólo a un menor porcentaje de la población. Finalmente, en la última región se ha usado un porcentaje de recursos muy similar al porcentaje de población que se ha beneficiado de estos recursos¹¹⁸. No obstante, se ha observado un aumento significativo de las tasas de escolarización en los Consejos; especialmente en el nivel de los *colleges* y *lycées* y un aumento de la cobertura sanitaria en los Consejos beneficiados¹¹⁹.

El terreno en que parece que hubo menos avance es el del último objetivo (la valorización de las potencialidades económicas locales). En el desarrollo de la economía local el PDGL no ha fijado una estrategia de intervención. La evaluación explica que las ayudas para aquellas actividades con ánimo de lucro tienen una aproximación puramente comunitaria, con una fuerte connotación social¹²⁰.

3.3. Comparación con la teoría de la suficiente buena gobernanza

3.3.1. La idea de una jerarquía

Como ha sido explicado en la sección teórica, Grindle defiende una teoría de jerarquía de prioridades en la promoción de la buena gobernanza. Las medidas que se toman tienen que ser adaptadas a las circunstancias del país, el nivel de gobernanza ya existente, y siempre con el objetivo de la reducción de la pobreza.

La Unión Europea pone mucho énfasis en aproximaciones específicas para diferentes países, una cosa que en teoría va completamente en concordancia con las ideas de Grindle. De los diferentes documentos se deducen varias prioridades, como la democracia, la lucha contra la corrupción, el regionalismo y la descentralización,

¹¹⁷ FENU (2007): op. cit., pp. 18 – 20.

¹¹⁸ Ibidem, 'Tableau 7 : Distribution des réalisations par préfecture selon les types d'infrastructure ou de service (2002-2006)', p. 22.

¹¹⁹ Ibidem, p. 22.

¹²⁰ Ibidem, pp. 23 – 24.

el fortalecimiento institucional y de las capacidades o el Estado de Derecho. De los documentos europeos es muy difícil extraer una jerarquía, lo cual también concuerda con las ideas de Grindle; no olvidemos que para la autora no se puede usar una jerarquía estandarizada para todos los países, porque los diferentes países tienen características específicas que les distinguen e influyen en la eficacia de las diferentes medidas para la promoción de la buena gobernanza. Aunque la Unión Europea, en general, se centra mucho en los derechos humanos y la democracia, dos cosas que según los estudios realizados no tienen mucha relación con la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, también relaciona la buena gobernanza con la reducción de la pobreza y el crecimiento económico en su relación con los Países ACP. Esto implica que para estos Estados los derechos humanos y la democracia probablemente no son la primera prioridad y quizás no llegan a ser prioridad hasta que los otros elementos de la buena gobernanza –aquellos con relación directa con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza– se han convertido en práctica común.

USAID pone énfasis en aproximaciones específicas para diferentes países; aquí toma en cuenta las necesidades, la historia y la herencia cultural de cada país. Quizás USAID relaciona, de forma aún más fuerte que la Unión Europea, la buena gobernanza con la democracia. Es verdad que subraya que no son sinónimos, pero en su retórica siempre usa la combinación. Aunque hace varias referencias a los aspectos más tradicionales de la buena gobernanza -aquellos que tienen una relación con el crecimiento económico, también reclama que la democracia es muy importante para el desarrollo económico: una idea con menos base académica. Leyendo los documentos de USAID da la impresión de que la promoción de la democracia tiene la misma importancia que la promoción de la buena gobernanza. Esto en teoría va en contra de las ideas de Grindle, quien no solamente defiende la idea de que no se debe usar un mismo molde para todos los proyectos, pero que también incentiva pensar en un orden lógico de reformas de la gobernanza. Si seguimos este pensamiento, no es lógico pensar que la promoción de la democracia siempre viene como primera reforma. Sin algunas instituciones básicas es muy difícil tener una democracia; pensamos en el ejemplo de un gobierno incapaz de organizar elecciones por razones prácticas (no tiene el control de todo su territorio, por ejemplo). Además, este orden lógico, tal y como está previsto por Grindle, implica que las primeras reformas son indispensables para las siguientes. Es muy controvertido que la democracia sea el fundamento necesario para poder seguir con otras reformas desde allí; y, además, USAID en sus trabajos no hace el esfuerzo de defender esa idea tampoco. Parece entonces ser más bien una ideología política que una prioridad práctica. En la estrategia para Guinea, estudiada aquí, aún considera el desarrollo democrático como una prioridad más grande que el desarrollo económico.

La Comisión Económica de África de las Naciones Unidas ya es, por supuesto, una especialización por sí misma; podríamos decir que la ONU ve la necesidad de adaptar diferentes estrategias en diferentes regiones, dado el hecho de que ha creado cinco Comisiones Regionales. A pesar de que apoya programas nacionales en los diferentes países, cuando uno lee los documentos generales de la Comisión, ve que no pone mucho énfasis en la importancia de determinar el contexto de cada país y luego crear una estrategia especial basada en este contexto. Es más bien al contrario, cuando tenemos en cuenta que la Comisión lucha por una integración regional. Tiene varios proyectos regionales y más bien compromisos globales y continentales, que compromisos nacionales.

3.3.2. Determinar los fundamentos

El concepto de suficiente buena gobernanza (*good enough governance*) se trata de las condiciones mínimas necesarias de gobernanza para el desarrollo económico y político. La primera pregunta en la teoría de Grindle es ‘¿qué fundamentos hay para empezar a construir?’. Para determinar con qué tipo de Estado estamos

tratando, se puede usar la tipología sugerida por Mick Moore, tal y como ha sido adaptada en el trabajo de Grindle. Esta tipología se basa en características institucionales, organizativas y de legitimidad, combinado con el tipo de política que probablemente tendrá el Estado.

Según la tipología de Moore, Guinea es un Estado de gobierno personal (*personal rule*) –cosa que parece bastante lógica dado que sólo ha tenido dos Presidentes desde su independencia en 1958 hasta 2008. Una de las características es el gobierno a través de conexiones personales, que con el clientelismo tradicional y el trato favorecido al grupo étnico del presidente se adapta muy bien a Guinea. Otra característica es que la estabilidad es muy dependiente del control personal del poder. También los Estados Unidos reconocen que la estabilidad es dependiente del poder personal; han expresado su preocupación para el periodo de transición que se acercaba cada vez más, cuando el Presidente Conte llegó a una edad avanzada y empezó a tener problemas de salud. Para el caso de Guinea, la tipología de Moore no basta. A pesar de que Moore reconoce que la estabilidad institucional no está establecida, la relaciona con el poder personal¹²¹. Aunque la pérdida de la estabilidad presidencial podría muy bien provocar inestabilidad o conflicto en el país, ésta no es la única fuente posible de conflicto. En el *Fragile States Assessment Tool*, USAID Guinea ha examinado estas posibles fuentes de crisis y apunta muchas más además de la regla personal. También la realidad nos ha alcanzado. Aunque el Presidente siguió siendo Presidente (y en aquel entonces no cambió el poder personal –y, por lo tanto, no hubo fuente de inestabilidad–), nombró (26 de febrero de 2007) y destituyó (20 de mayo de 2008) al Primer Ministro, intentando mantener la estabilidad después de las protestas sindicalistas contra el gobierno –cosa que sólo ha parecido servir parcialmente, dado que después de la despedida del Ministro, las tensiones (por ejemplo, dentro del gobierno, tradicionalmente un aliado leal al Presidente)– crecieron hasta tal nivel, que los gobiernos europeos desaconsejaron a sus ciudadanos viajar a Guinea si no era absolutamente necesario¹²².

El marco utilizado por los Estados Unidos determina la legitimidad y efectividad de diferentes dimensiones de la actividad del Estado, y ha definido a Guinea como Estado frágil. En el marco que usa Grindle, no existe la tipología de Estado frágil; va desde el Estado fallido (*collapsed state* en la tipología de Moore) a través del gobierno personal, hasta los Estados mínimamente institucionalizados. Aunque el Estado frágil también se posicionará en el mismo sitio (entre Estado fallido y Estado mínimamente institucionalizado) el Estado de gobierno personal y el Estado frágil no son sinónimos. Cabe destacar que en el texto, Grindle habla de Estados frágiles, así que sí reconoce la justificación para usar el término. El *Fragile States Assessment Tool* va en concordancia con las ideas de Grindle. Se examinan las principales (posibles) fuentes de crisis. Cuando determinan que la gobernanza pobre es la principal fuente de crisis, avanzan a determinar características específicas de esa gobernanza pobre. Sin embargo, los Estados Unidos no tienen como objetivo inmediato el crecimiento económico o la reducción de la pobreza; su objetivo inmediato es mantener estable al país, y de allí luego podrá venir un crecimiento económico (o por lo menos, se evitan más problemas económicos, que, sin duda, aparecerán si el Estado entra en conflicto).

La ONU y la Unión Europea también han hecho un estudio del contexto guineano. En la Estrategia para Guinea se encuentra una sección de análisis de la situación en Guinea, subdividida en la situación política, la situación económica, la situación social y la situación en materia de gobernanza. Como hemos visto en el capítulo anterior de este trabajo, los proyectos de la Unión Europea están basados en el fortalecimiento de la democracia (mediante la asistencia en las elecciones), el fortalecimiento de la sociedad civil (mediante la reforma de su papel en las relaciones con la Unión y asistir en el desarrollo de las capacidades de las

¹²¹ Grindle, M.S. (2007): op. cit. p. 564.

¹²² Véase, por ejemplo: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Reisadvies Guinee', 28 de mayo 2008, o: Foreign and Commonwealth Office, 'Travel advice Guinea', 29 de mayo 2008.

organizaciones de la sociedad civil). Los proyectos en Guinea están basados en la asistencia para mejorar las capacidades de los gobiernos a diferentes niveles y el fortalecimiento de la sociedad civil.

3.3.3. Orden lógico

En su trabajo 'Good Governance Revisited', se pregunta Grindle si algunas reformas de la gobernanza lógicamente vienen antes que otras. Grindle ha hecho un marco para concordar intervenciones de gobernanza con las características de la fuerza y capacidad estatales, pero subraya que ese marco es un intento inicial creado 'más bien para estimular el debate que para proponer soluciones, y, por lo tanto, no pretende ser definitivo ni extenso, sino meramente indicativo de posibilidades para comprobar prioridades'¹²³.

Los Estados Unidos en Guinea se enfocan en cuatro terrenos principales, como hemos podido leer en la sección anterior. Estos terrenos son la mejora del sector de la salud, expandir el acceso a una buena educación, mejorar los sustentos y la gestión de los recursos naturales, y fortalecer la democracia. Los primeros dos terrenos tienen que ver con la característica de asegurar servicios básicos a la mayoría de la población, reforma que según la propuesta de Grindle va en concordancia con el Estado actual de Guinea, como Estado de gobierno personal / Estado frágil. Más concretamente, USAID se enfoca en mejorar la responsabilidad de los gobiernos locales hacia las necesidades de los ciudadanos, la efectividad de instituciones de gobierno nacional, y fortalecer la sociedad civil y su capacidad de abogar por asuntos como la libertad política, la transparencia fiscal y un suministro de servicios eficiente. Estos objetivos van más allá de las reformas propuestas por Grindle. La responsabilidad y la rendición de cuentas son las últimas prioridades en el esquema, así como el fortalecimiento de la sociedad civil. La efectividad de las instituciones tiene su vínculo con un gobierno capaz de ejecutar sus tareas; la cuarta, la quinta y la sexta reforma en la jerarquía de Grindle. También entonces USAID tiene unos objetivos demasiado ambiciosos para el estado actual de Guinea, si seguimos la propuesta de Grindle. La preocupación que tiene USAID sobre la sucesión política del Presidente, se relaciona con la propuesta de Grindle de los acuerdos extensos sobre las reglas de la sucesión política.

¹²³ Grindle, M.S. (2007): op.cit. p. 563. NB: Traducción propia.

Tabla 1: ¿Hay una jerarquía de prioridades de gobernanza?

Governance Characteristics	Collapsed States	Personal Rule	Min. Institutionalised	Inst. non competitive	Inst. competitive
Personal safety ensured	P	P			
Basic conflict resolution systems in place and functioning	P	P	P		
Widespread agreements on basic rules of the game for political succession		P	P		
Government able to carry out basic administrative tasks		P	P		
Government able to ensure basic services to most of the population			P	P	P
Government able to ensure equality / fairness in justice and access to services				P	P
Open government decision-making / implementation process				P	P
Government responsive to input from organized groups, citizen participation				P	P
Government fully accountable for its decisions and their consequences					P

Nota: P = Prioridad

FUENTE: GRINDLE, M.S. (2007) 'GOOD ENOUGH GOVERNMENT REVISITED' IN: *DEVELOPMENT POLICY REVIEW*, 25 (5) P. 565

La Organización de Naciones Unidas también pone mucho énfasis en las elecciones democráticas y justas. El programa del PNUD que ha sido analizado en la sección anterior de este trabajo trata sobre la descentralización y el esfuerzo por mejorar la gestión de los gobiernos locales, que así pueden responder de la mejor forma posible a las necesidades de la población. Estos objetivos van completamente en concordancia con las reformas propuestas por la teoría de Grindle. Otro objetivo del PNUD es el refuerzo de las capacidades de los órganos de control de los cuerpos legislativos y jurídicos, para así poder ejecutar plena y efectivamente sus tareas. Este objetivo se relaciona con la igualdad y la razonabilidad de la justicia y el acceso a los servicios y según Grindle viene después de las otras prioridades. El PNUD también menciona el refuerzo de la transparencia y la integridad económica, especialmente la armonización de la legislación nacional, con las Convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, y la puesta en marcha de un marco de concertación para una mejor coordinación de las intervenciones de los diferentes partidos. Estos objetivos se pueden relacionar con la rendición de cuentas completas del gobierno; la última prioridad, según Grindle, la que se reforma cuando las otras están ya implementadas.

3.3.4. Subdivisión

Más adelante en el trabajo, Grindle habla de la importancia de subdividir objetivos o rendimientos generales de gobernanza, y luego diseñar acciones específicas para lograr cada una de las características mencionadas en la división. Como hemos visto en el capítulo anterior, todos los organismos estudiados aquí han hecho esto. La Unión Europea ha subdividido sus objetivos generales a través del modelo del marco ló-

gico, donde explica los objetivos, los resultados esperados, los indicadores de actuación, las fuentes de verificación y las hipótesis. Además, como ya hemos visto, los objetivos de la gobernanza luego se dividen entre objetivos nacionales y objetivos de la intervención de la Unión Europea. USAID también ha incluido sus recomendaciones de forma gráfica en el documento, donde tiene diferentes columnas para las fuentes de fragilidad, sus correspondientes opciones de programas, y los objetivos del marco para África, que concuerdan con las estrategias propuestas para Guinea. La Organización de las Naciones Unidas también explica cuáles son los objetivos concretos derivados de cada objetivo general. En este punto, todos los organismos aquí estudiados actúan en concordancia con la idea propuesta por Grindle. Lo que no hacen es proponer o implementar planes para cada posible rendimiento derivado de la gobernanza; esto tampoco sería práctico, simplemente porque, como también defiende Grindle, los actores tienen que decidir cuáles son los rendimientos más importantes, con más posibilidad de cambiar el nivel de gobernanza en el país específico. Por lo tanto, no es útil intentar lograr, de una vez, todos los objetivos o rendimientos pequeños de la gobernanza.

3.3.5. Contexto vs. contenido

Según Grindle, para promover la reforma de la gobernanza, las organizaciones tienen dos posibilidades. La primera es “intentar entender el contexto en el cual los cambios institucionales y de capacidad son necesarios, evaluar los cambios que son adecuados en este contexto, o intentar cambiar este contexto movilizándolo o tratar con la oposición a cambios”. La segunda posibilidad que tienen esas organizaciones, según Grindle, es “intentar entender el contenido de los cambios que proponen, comprobar las exigencias de estas reformas, y entonces, si es posible, transformar su contenido para que éste sea más viable o adecuado en el contexto”¹²⁴.

La Unión Europea en este caso ha examinado el contexto, y luego, basándose en este contexto, ha determinado qué tipo de cambios son adecuados. Los Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas han hecho lo mismo. Es difícil en este trabajo examinar la otra posibilidad a que se refiere Grindle, ya que si los actores han tomado este paso, muy probablemente no lo describen en sus documentos; es un paso anterior a presentar la estrategia final que han escogido seguir. Sin embargo, los actores sí han evaluado sus estrategias y los diferentes objetivos después de la ejecución de éstas, y entonces han pensado en cómo se podría cambiarlos para que sean más viables o adecuados. Un ejemplo es la evaluación del PDLG, en la que explican cuáles son las razones por las que algunos objetivos no se han logrado, las lecciones aprendidas y qué hace falta modificar para asegurar que se lograrán en el futuro.

En su primer trabajo, Grindle propuso enfocarse más en determinar las condiciones que provocan mejoras en los diferentes países, en vez de sólo enfocarse en lo que no va bien y por qué no va bien. Según la autora, esto estimula el pensamiento sobre una agenda reducida de cosas que se tienen que hacer¹²⁵. Aunque tanto en el documento de la Estrategia para Guinea de la Unión Europea como en la Evaluación del PGLD de la Organización de las Naciones Unidas, se destacan varios esfuerzos y desarrollos en el campo de la gobernanza, ninguno de los dos explica por qué estos esfuerzos han tenido una implicación positiva. Podemos decir que esto no va en concordancia con las teorías de Grindle, y aquí todas las organizaciones examinadas en este trabajo han dejado pasar una oportunidad que les permitiría entender mejor las posibilidades de la promoción de la buena gobernanza.

Bajo esta luz del contexto y el contenido, Grindle hace una declaración interesante en el segundo trabajo, donde podemos leer que ‘esto sugiere que asuntos relacionados con la reforma del liderazgo son aspectos

¹²⁴ Grindle, M.S. (2007): op. cit. p. 569.

¹²⁵ Grindle, M.S. (2004): op. cit. p. 536.

importantes para saber si un cambio es posible o no. Es decir, ¿pueden aquellos preocupados por la mejora de la gobernanza – y, particularmente, agentes externos – identificar fuentes domésticas de liderazgo y de acción estratégica para la reforma?¹²⁶ Sólo USAID dedica una sección entera a hacer un mapa de los actores interesados, donde no solamente identifica los actores domésticos de liderazgo y acción para la reforma, como sugiere Grindle, sino que además identifica los actores no interesados en el cambio y los actores que podrían estar interesados bajo ciertas circunstancias.

4. Conclusiones

4.1. Objetivos

La primera conclusión de este análisis es que los diferentes organismos relacionan la buena gobernanza con diferentes objetivos. No solamente se relaciona con la reducción de la pobreza; sino también con la paz y la seguridad mundial, la estabilidad nacional y regional, la democracia, los derechos humanos y, en algunos casos, la buena gobernanza es un objetivo en sí mismo, en vez de una medida para obtener otro beneficio. Es importante determinar primero cuáles son los objetivos de la promoción de la buena gobernanza. ¿Es este en sí el objetivo, por ejemplo por razones ideológicas, la idea de que todos tenemos derechos fundamentales (vinculados a los derechos humanos, la democracia, la seguridad de vivir en paz y la libertad), o existen otros objetivos para los cuales la buena gobernanza es un instrumento para lograrlos?

En la cooperación al desarrollo, en general, se supone que el objetivo final es el crecimiento económico, la reducción o erradicación de la pobreza, o la integración en el mercado mundial. Si éste es el caso, existirán ciertas prioridades para mejorar el nivel de la gobernanza, siempre al servicio de objetivos más grandes que la reducción de la pobreza. Sin embargo, examinando los casos de la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas, uno se da cuenta de que las reformas que proponen no necesariamente están estrechamente relacionadas con la reducción de la pobreza o el crecimiento económico. Quiere decir que los organismos estudiados aquí tienen otros objetivos finales u objetivos mayores además de la cooperación al desarrollo (económico).

Existen dos posibles conclusiones de este análisis. La primera es que se están persiguiendo otros objetivos además de los de desarrollo económico y reducción de la pobreza. Esto explica el énfasis en diferentes reformas de la buena gobernanza, que no influyen directamente en la reducción de pobreza o en el crecimiento económico. Otra posible conclusión es que, aunque el objetivo mayor sí es la reducción de pobreza y el crecimiento económico, de todas formas utilizan estas reformas de gobernanza para lograr el objetivo. Podría ser por razones políticas, o podría ser por falta de conocimiento sobre el impacto.

4.2. Política y voluntad política

En el último caso, es importante tener en cuenta que la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas son órganos políticos. Esto implica, como todo en la política, que quizás no se trata tanto de lo que es más eficaz y efectivo, sino más bien acerca de lo que todos (o el mayor número posible) están de acuerdo. Parece más fácil entusiasmar a la gente para causas como los derechos humanos o las libertades

¹²⁶ Grindle, M.S. (2007): op. cit. p. 571. NB: traducción propia.

fundamentales, que para conceptos más ajenos como el fortalecimiento institucional o la lucha contra la corrupción. Una posible solución podría ser dar a conocer las implicaciones de las reformas de gobernanza en el electorado. Si está claro lo que las reformas menos atractivas provocan, tal vez habrá más base de apoyo.

El hecho de que tratemos con organismos políticos, también implica que las políticas propuestas y ejecutadas tienen cierto grado de ideología. Esto parece estar más presente en el caso de los Estados Unidos que en los otros dos. Los Estados Unidos tienen más facilidad de moverse en el escenario mundial, ya que es un Estado. Esto quiere decir que todos sus organismos, incluyendo aquéllos que trabajan para el desarrollo en países en vías de desarrollo, pueden estar al servicio de la política exterior de la administración en el poder en ese momento. Para la Unión Europea esto ya es más difícil, dado que no existe una política exterior común, y para las acciones de la Unión hacia el exterior tienen que estar de acuerdo los 27 Estados Miembros. Obviamente, para la Organización de las Naciones Unidas ése es aún más el caso, porque tiene más miembros. La ONU, sin embargo, no es una organización supra-nacional, sino internacional, lo cual implica otro grado de apoyo de sus Estados miembros.

Aparte de estos intereses políticos, también una ideología ética podría jugar un papel en determinar las prioridades en las reformas de la gobernanza. En el Acuerdo de Cotonú, se habla de una igualdad entre los socios; un principio ideológico en la cooperación al desarrollo (frente a la ayuda al desarrollo –lo cual implica menos igualdad). La importancia que dan los actores aquí estudiados a incluir a la sociedad civil y a los actores no estatales en esa cooperación podría muy bien venir de una ideología que defiende esa inclusividad, en vez de venir de la evidencia empírica de que se obtienen mejores resultados de desarrollo cuando se incluye a la sociedad civil en el proceso. Puede ser que a pesar de que para los actores esté claro que fortalecer la sociedad civil y los actores no estatales en el contexto específico aquí estudiado, no necesariamente es una prioridad para obtener resultados de crecimiento económico o reducción de pobreza, que aún así se considere que desde otra perspectiva (ideológica) que sea muy importante dar una voz a los actores no estatales. Si este es el caso, los organismos pueden elegir dar más importancia a lograr ese objetivo específico de fortalecer la voz de la sociedad civil, que al objetivo de la reducción de pobreza.

Puede concluirse, además, que los tres organismos estudiados aquí han hecho estudios del contexto guineano, enfocándose en las realidades políticas y económicas, la cultura, la historia y el entorno en la zona. Por lo tanto, puede establecerse que tanto la Unión Europea como los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas reconocen la importancia de examinar “qué fundamentos hay para construir” e identificar qué medidas tienen más probabilidad de tener éxito y qué reformas tienen más importancia en el contexto específico.

Otra conclusión es que, tanto la Organización de las Naciones Unidas como la Unión Europea dejan una posibilidad sin aprovechar, porque no hacen análisis de los actores existentes en el país, y sus posibilidades para la reforma en el futuro. Los Estados Unidos sí usan esta herramienta para determinar qué tipo de reformas perseguir y cómo hacerlo.

4.3. Determinar las prioridades

Aunque los tres organismos determinan sus propias prioridades en cuanto a la promoción de la buena gobernanza, en el caso estudiado aquí, estas prioridades no concuerdan con las prioridades determinadas por Grindle. Podría ser que el esquema de Grindle para determinar las prioridades relacionadas con el tipo de Estado en que hacen falta esas reformas, no se puede aplicar al caso de Guinea. Estudiando el contexto del caso, podría ser que los organismos determinan otras prioridades, simplemente porque son más útiles en el caso real. Parece ser

este el caso cuando vemos el énfasis que ponen la Unión Europea y los Estados Unidos en mantener o reforzar la estabilidad del país. Sin embargo, también los organismos se esfuerzan para reforzar la sociedad civil y los actores no estatales. Según la teoría de Grindle, esto no es una primera prioridad en Estados con tan poca capacidad. Hasta podría amenazar el Estado; cuando el Estado es débil y la sociedad civil fuerte, es muy difícil para el Estado crear o recuperar su poder. Los tres actores, no obstante, sin excepción, se enfocan en reforzar la sociedad civil. Teniendo en cuenta los objetivos de los tres organismos, podría ser que reforzar la sociedad civil les ayude a lograr estos objetivos. Por ejemplo, en el caso de la democracia y los derechos humanos, una sociedad civil muy fuerte es más capaz de reclamar estos derechos. También podría ser que en el caso específico de Guinea, reforzar la sociedad civil sí tenga implicaciones lógicas para el crecimiento económico o la reducción de la pobreza, y la teoría propuesta por Grindle contiene todavía brechas en este terreno.

Otra conclusión importante de este trabajo es que el esquema de Grindle de las prioridades no es suficiente para determinar las prioridades en los diferentes países, es sólo un comienzo y hace falta más elaboración. Los diferentes tipos de Estados no parecen ser exhaustivos; en la realidad, no todos los Estados encajan en uno de los cinco prototipos. Guinea es un Estado caracterizado por la regla personal, pero también por la posibilidad de conflicto. El Estado frágil no entra en la tipología de Moore; su tipología no tiene en cuenta las prioridades para un Estado en riesgo de conflicto o en riesgo de convertirse en un Estado fallido. Sin embargo, podría funcionar de forma indicativa. El esquema de determinar las prioridades para cada tipo de Estado es un esquema muy teórico, del que no sabemos muy bien todavía cómo se relaciona con la realidad. En los casos investigados aquí, no usan el mismo orden de prioridades determinado por Grindle, pero no necesariamente porque crean en otro orden, o porque tengan objetivos diferentes al de Grindle (la reducción de la pobreza).

4.4. Más investigación

Para elaborar un marco teórico para determinar las reformas de gobernanza prioritarias en los diferentes entornos, falta todavía mucha investigación, específicamente investigación de campo. Un estudio de literatura no ofrecerá nunca la misma representación que un estudio de campo, sin embargo, el trabajo meramente teórico puede servir como punto de partida para un estudio de campo en el futuro. Aunque muchos académicos están de acuerdo con que la mala gobernanza detiene el crecimiento económico, no todos están de acuerdo con que la buena gobernanza provoque crecimiento económico. Como notan, por ejemplo, muy acertadamente, Kurtz y Schrank en “Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms”, no sabemos en realidad si la buena gobernanza puede predecir el crecimiento económico, ya que para esto necesitamos estudios a largo plazo. Como el concepto de la buena gobernanza todavía no cumple ni dos décadas, hasta ahora no ha sido posible hacer un estudio de estas características. Poniendo a prueba la teoría de Grindle sobre las prioridades de las reformas de la buena gobernanza en diferentes tipos de Estados, podemos ver más claramente cuáles son sus aspectos débiles y sus aspectos fuertes. Así, se podría pulir más y, finalmente, extraer un marco teórico que se pueda utilizar en la práctica para determinar las prioridades en cuanto a reformas.

Además, esta teoría elaborada por Grindle es más útil para donantes u ONGs que se enfocan solamente en la reducción de la pobreza, y no en otros objetivos. Para muchos otros objetivos, también la gobernanza puede ser una herramienta para lograrlos. Existen otros actores con algunos objetivos específicos, como la salud o la educación. También en estos campos sería interesante elaborar una teoría de cómo determinar las prioridades de reformas en el terreno de la gobernanza, para poder lograr estos objetivos específicos. Además, para organismos con diferentes caras, como los estudiados aquí, hace falta un marco teórico que integre estos diferentes marcos teóricos para los diferentes objetivos; de tal forma que para cada tipo de Estado se pueda determinar qué reformas tienen prioridad para lograr qué tipo de objetivos, y qué reformas probablemente tendrán efectos negativos en otros campos.

Bibliografía

Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra. Cotonou, Benin: 23 de junio 2000 (Revisión: 25 de junio 2005).

Collier, P. y Dollar, D. (2002): 'Aid Allocation and Poverty Reduction', en: *European Economic Review*, 45 (1), pp. 1-26.

Collier, P. y Dollar, D. (2004): 'Development Effectiveness: What have we learnt?', en: *The Economic Journal*, 114 (june), pp. 244-271.

Corre, G. (2003): 'Non-state actors in Guinea, Bridges between a national dialogue process and a thematic platform', en: *ECDPM In Brief 3A*. Maastricht : ECDPM.

Ethier, D. (2003): 'Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives', en: *Democratization*, 10 (1), pp. 99-120.

FRIDE (2006): 'El Empoderamiento', en: *Desarrollo en Contexto*, mayo (1).

Grindle, M.S. (2004): 'Good Enough Government. Poverty Reduction and Reform in Developing Countries', en: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17 (4), pp. 525-548.

Grindle, M.S. (2007): 'Good Enough Governance Revisited', en: *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 553-574.

Kaufmann, D. y Kraay, A. (2003): 'Governance and Growth. Causality which way? Evidence for the world, in brief'. Mimeo. Banco Mundial.

Kaufmann, D. y Kraay, A. (2007): 'Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?' *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 4370, Washington D.C.

Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2007): 'Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2002'. *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 4280, Washington D.C.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999): 'Aggregating Governance Indicators', *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 2195 Washington D.C.

Khan, M.H. (2006): 'Governance, Development and Economic Growth since the 1960s: Background Paper for World Economic and Social Survey 2006'.

Kurtz, M. y Schrank, A. (2007): 'Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms', en: *Journal of Politics*, 69 (2), pp. 538-554.

Mosley, P., Hudson, J. y Verschoor, A. (2004): 'Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'', en: *The Economic Journal*, 114 (june), pp. 217-243.

Mkandawire, T. (2007): 'Good governance': the itinerary of an idea', en: *Development in Practice*, 17 (4-5), pp. 679-681.

Neumayer, E. (2002): 'Is Good Governance Rewarded? A Cross-national Analysis of Debt Forgiveness', en: *World Development*, 30 (6), pp. 913-930.

Quibria, M.G. (2006): 'Does Governance Matter? Yes, No or Maybe: Some Evidence from Developing Asia' en: *Kyklos*, 59 (1), pp. 99-114.

Sharma, S. (2005): 'The Encouraging Truth About Foreign Aid', en: *Challenge*, 48 (4), pp. 11-25.

Unsworth, S. (2005): 'Focusing Aid on Good Governance: Can Foreign Aid Instruments Be Used to Enhance Good Governance in Recipient Countries?' *Global Economic Governance Working Paper 2005/18*.

World Bank (1994): *Governance: The World Bank's Experience*, Washington: Banco Mundial.

Informes de USAID:

USAID (2005): '*At Freedom's Frontiers. A Democracy and Governance Strategic Framework*'.

USAID Guinea (2006a): '*Fragile States Assessments: Results and Recommendations*'.

USAID Guinea (2006b): '*Strategy Statement*'.

Informes de la Organización de las Naciones Unidas:

FENU (2007): '*République de Guinée: Évaluation finale du PDLG*'.

GUI/00/001 – GUI/99/C01 – Programme de Développement local en Guinée (PDLG).

PNUD, Programme Gouvernance, Projet d'appui à la modernisation de la administration à travers les NITC. GIN10/00059086.

PNUD, Programme Gouvernance, Projet des Centres d'Information de Proximité (CIP). 00057457.

PNUD/Guinée y Division de l'Assistance Electorale des Nations Unies (2005): '*Rapport d'Evaluation du Processus Electoral en Guinée Conakry*'.

UNECA, (2004): '*Striving for Good Governance in Africa. Synopsis of the 2005 African Governance Report Prepared for the African Development Forum IV*'.

UNECA, (2007): '*Relevance of African Traditional Institutions of Governance*'.

Informes de la Unión Europea:

COM (2003) 615: *Governance and Development*.

COM (2006) 421: *Governance in the European Consensus on Development. Towards a Harmonized Approach within the European Union*.

COM, (2001): *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*.

COM (2002): *the European Development Fund in a Few Words*.

EVA 80-208 (2006): *Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance*.

Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance (2006), volume 1, contract number EVA/80-208.

République de Guinée – Communauté européenne (2006): '*Stratégie de Coopération de Transition et Programme Indicatif 2006 – 2007*'.

La Unión Europea (2003): '*Afrique l'Oest – Communauté européenne. Document de stratégie de coopération régionale et Programme indicatif régional pour la période 2003 – 2007*'.

La Unión Europea y la Unión Africana (2007): '*The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*'.

Informes del Banco Mundial:

World Bank (2000): '*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*'.

Páginas web:

Europe Aid, '*Civil society, an indispensable development partner*', en: <http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/index_en.htm> (20 de abril 2008).

European Union, '*Acuerdo de Cotonú*' en: <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12101.htm>> (23 de mayo, 2008).

European Union, '*Partnerschap EU-Afrika*' en: <<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/r12106.htm>> (20 de abril 2008).

European Union, '*Overview of the Cotonou agreement*', en: <http://ec.europa.eu/development/Geographical/Cotonou/Cotonou2000_en.cfm> (4 de abril 2008).

European Union, *Relations With Guinea* (2008), en: <http://ec.europa.eu/development/geographical/regionscountries/countries/country_profile.cfm?cid=gn&lng=en&CFID=977657&CFTOKEN=79447152&jsessionid=24304a587dec1874561f> (20 de mayo 2008).

PNUD en Guinea, 'Note sur la Gouvernance Démocratique en Guinée', en: <<http://www.gn.undp.org/gouver.htm>> (22 de mayo 2008).

UNECA, 'Governance and Public Administration', en: <http://www.uneca.org/eca_programmes/development_policy_management/default.htm> (30 de abril 2008).

UNECA, 'Overview of the ECA', en : <www.uneca.org> (30 de abril, 2008).

UNDP, *Good Governance and Sustainable Human Development*, Good Governance Policy Paper, en: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>> (4 de abril, 2008).

USAID, 'Background about Guinea', <http://www.usaid.gov/gn/gn_new/mission/background/index.htm> (28 de mayo 2008).

USAID, 'Democracy and governance in Africa' en: <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/regions/afr/> (28 DE MAYO, 2008).

USAID, 'USAID's Anti Corruption Initiative in Africa' en: http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/initiatives/anti_corruption.html (28 de mayo, 2008).

USAID 'USAID Projects in Guinea', <<http://www.usaid.gov/gn/Guinea/USAIDGuinea.htm>> (28 de mayo, 2008).

USAID, 'USAID's Strategy in Guinea', <http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/guinea/index.html> (28 de mayo, 2008).

USAID, 'Overview of U.S. Foreign Assistance to Africa' en: <http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/> (28 de mayo, 2008).

Worldbank, 'Gobernabilidad y Control de Corrupción', en: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTAPRENDIZAJE/EXTWBIGOVANTCORINSPA/0,,contentMDK:20779977~menuPK:1745308~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1745286,00.html#governabilidad>> (6 de junio 2008).

Worldbank, 'What is Governance' en: <<http://www1.worldbank.org/mena/governance/Issues-KeyQuestion.htm>> (4 de abril, 2008).

Otras fuentes

Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Reisadvies Guinee', 28 de mayo 2008.

Foreign and Commonwealth Office, 'Travel advice Guinea', 29 de mayo 2008.



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “*Unión Europea*” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo:

Nombre y Apellidos

.....

Dirección

Población C.P. País

Teléfono Correo electrónico

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Instituto Universitario de Estudios Europeos podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Si usted está interesado en adquirir ejemplares de alguno de los números ya publicados, sírvase ponerse en contacto con *CEU Ediciones*:

Teléfono: 91 514 05 73

E-mail: publicaciones@ceu.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Universidad CEU San pablo

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

idee@ceu.es

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

www.idee.ceu.es

Números Publicados

Serie Unión Europea

- Nº 1 / 2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2 / 2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo
- Nº 1 / 2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2 / 2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez

- Nº 4 / 2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Carozo Amaro
- Nº 31 / 2009 “La cooperación a medida: un traje para cada contexto”
Anne van Nistelrooij
- Nº 32 / 2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino
- Nº 33 / 2010 “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”
Román Escolano
- Nº 34 / 2010 “Los Derechos Fundamentales en los Tratados europeos. Evolución y situación actual”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35 / 2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”
Delia Contreras

Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellet
- Nº 2 / 2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O´Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008** “Arbitraje y Defensa de la Competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2008** “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia

Serie Economía Europea

- Nº 1 / 2001 “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002 “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002 “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002 “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004 “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004 “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004 “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005 “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006 “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M^a Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007 “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”
Zane Butina
- Nº 11 / 2008 “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”
Miguel Moltó Calvo

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1 / 2003 “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004 “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004 “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004 “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004 “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005 “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008 “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008 “A system not fit for purpose?”
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008 “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009 “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009 “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009 “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009 “Mind the GAP: Addressing the “delivery challenge” in European Commission Development Cooperation”
Jean Bossuyt

Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias

Nº 1 / 2007 “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”
David W. Rivkin

Nº 2 / 2008 “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”
David Ramos Muñoz

Nº 3 / 2008 “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”
José Fernando Merino Merchán

Nº 4 / 2009 “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”
Stacie I. Strong

Nº 5 / 2009 “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”
Sarah Grimmer

Resumen: En este trabajo de investigación son examinadas las prioridades que tienen la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas en la promoción de la buena gobernanza en terceros países. El análisis está ejecutado a través de una comparación de la teoría en el terreno de la promoción de la buena gobernanza y su relación con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y, especialmente, la teoría de Grindle sobre “suficiente buena gobernanza” (*good enough governance*), comparada con las políticas reales de estos tres organismos. Esta comparación se hace, de forma general, y luego en el caso específico de los proyectos de la UE, los EEUU y la ONU en Guinea entre 2000 y 2008. Aunque los tres organismos estudiados aquí analizan el contexto guineano y determinan una jerarquía de prioridades, no concuerdan completamente con la jerarquía propuesta por Grindle. Existen varias posibles explicaciones para esta diferencia. Este trabajo de investigación ofrece una introducción sobre el tema y podría ser extendido con una e investigación más amplia y más profunda en el futuro.

Palabras clave: Gobernanza, buen gobierno, desarrollo, economía política, Unión Europea, Estados Unidos, USAID, Organización de las Naciones Unidas, Guinea.

Abstract: In this research paper the priorities in the promotion of good governance in third countries by the European Union, the United States and the United Nations are examined. This is analyzed by comparing the theory of good governance promotion, the relation of good governance with economic growth and poverty reduction, with special attention for Merilee Grindle’s theory of Good Enough Governance, to the policies in place of these three organizations. First a general comparison is made, and later a more concrete one, with projects executed by the tree organizations between 2000 and 2008 in Guinee. Although all tree organisms analyze the context of Guinee and determine a hierarchy of priorities, they are not completely working as proposed by Grindle. There are various possible explenations for this discrepancy, which are briefly discussed. This research paper offers an introduction on the subject and could be extended to a more broad and in-depth study in the future.

Keywords: Good governance, development, political economy, European Union, United States, USAID, United Nations, Guinea.

ISBN: 978-84-92456-54-3

